CA2ON
XD-122
1990
A01
c.2

Ontario

SESSIONAL PAPER NO 271
TABLED: FEB 5 1992
FOR CLERK ASSISTANT

FINAL REPORT

SELECT COMMITTEE ON ONTARIO IN CONFEDERATION

FEBRUARY 1992

1st Session, 35th Parliament
40 Elizabeth II

recycled paper

SELECT COMMITTEE ON
ONTARIO IN CONFEDERATION

Ontario
LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

COMITÉ SPÉCIAL SUR LE RÔLE DE
L'ONTARIO AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION

The Honourable David Warner, M.P.P.
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Select Committee on Ontario in Confederation has the honour to present its Final Report and requests that it be placed on the Orders and Notices paper for consideration pursuant to Standing Order 36(b).

Dennis Drainville

Dennis Drainville, M.P.P.
Chair

Queen's Park
5 February 1992

Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Select Committee on Ontario in Confederation.
Final report of the Select Committee on Ontario in Confederation

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Rapport final du Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération.
ISBN 0-7729-9315-7

1. Federal government--Canada. 2.Canada--Constitutional law--Amendments. I. Title. II. Title: Rapport final du Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération.

KE4270.O57 1992 342.71'02 C92-0925017-0E

MEMBERSHIP OF THE

SELECT COMMITTEE ON ONTARIO IN CONFEDERATION

DENNIS DRAINVILLE
Chair

GILLES BISSON
Vice-Chair

JENNY CARTER
ALVIN CURLING
ERNIE EVES
CHARLES HARNICK
MARGARET HARRINGTON

GARY MALKOWSKI
IRENE MATHYSSEN
STEVEN OFFER
YVONNE O'NEILL
(Ottawa-Rideau)
DAVID WINNINGER

HAROLD BROWN
Clerk of the Committee

TANNIS MANIKEL
Clerk of the Committee

ALISON DRUMMOND
BOB GARDNER
PHILIP KAYE
MARC LEE
PAUL MURRAY
TED WAKEFIELD
Legislative Research Service

Changes in Committee Membership

15 April 1991	Irene Mathyssen for Marilyn Churley
14 May 1991	Evelyn Gigantes for Fred Wilson (Frontenac-Addington)
3 June 1991	Alvin Curling for Charles Beer
24 September 1991	Dennis Drainville for Tony Silipo
24 September 1991	Jenny Carter for Evelyn Gigantes

Digitized by the Internet Archive
in 2012 with funding from
University of Guelph, University of Windsor, York University and University of Toronto Libraries

http://archive.org/details/selectcomfinconf00onta

TABLE OF CONTENTS

	Page No.
INTRODUCTION	1
Committee Hearings	1
Ontario in Confederation Conference	3
Other Jurisdictions	3
The Report and Continuing Debate	4
FUNDAMENTAL CHARACTERISTICS AND VALUES OF CANADIANS	5
Respect for Diversity	7
Language Issues	8
Equality	8
Democracy	8
The Role of Quebec	9
Federal Proposals and Hearings	9
Conclusion	10
CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS	11
Introduction	11
Notwithstanding clause	13
Equality Rights' Guarantees	14
Language Rights	17
Property Rights	18
ABORIGINAL ISSUES	22
Perspectives on Self-government -- Ontario	22
Perspectives on Self-government -- Other Provinces and Territories	24
Federal Proposals and Hearings	25
Conclusion	28
QUEBEC'S FUTURE IN CANADA	32
General	32
The Distinct Society	32
Addressing Quebec's other aspirations	34
DIVISION OF POWERS	37
Introduction	37
Addressing basic principles	38
Provincial equitability and the role of the federal government	38
Legislative Delegation	40
Expanded Use of Concurrent Powers	40
Entrenchment of Bilateral Federal-Provincial Agreements	41
Use of the Opting In or Opting Out Provision	42
Division of Powers' Review	43
Conclusion	45

National Standards in Social Programs 46
Shared-cost Programs and the Federal Spending Power 47
Social Charter 49
Division of Powers and the Economy 53

NATIONAL INSTITUTIONS AND THE POLITICAL SYSTEM 56
Reform of Parliament's Second Chamber 56
Purposes of Reform 56
Structure and Operation of a New Second Chamber 59
Selection 59
Representation 61
Powers 62
Supreme Court of Canada 66
Electoral System and the Political Process 68

PROCESS OF CONSTITUTIONAL REFORM 71
Development of Constitutional Amendments 72
Principle of Public Participation 72
Constituent Assembly 73
Referendums 75
Approval of Constitutional Amendments 78
General Amending Formula 78
Unanimity Formula 79
Regional Formula (Beaudoin-Edwards model) 80
Evaluation 81

LIST OF RECOMMENDATIONS 84

INTRODUCTION

The evolution of the Canadian federation is at a critical cross-roads. The issues currently under debate -- Aboriginal rights, the future of Quebec, the relations between the federal and provincial levels of government, the role of the Constitution in protecting and promoting individual rights and collective values, and in guiding government programs, and the most effective and accountable political institutions -- are crucial to the future shape of the country. Politicians across the country have learned from Meech Lake that the public must be included in this round of constitutional debate. Facilitating public participation has been our overriding goal.

As an original partner in Confederation and as Canada's most populous province, Ontario has a major responsibility to actively participate in the renewal of Canada. In fact, we are the third major Select Committee of the Ontario legislature since 1987 to examine constitutional issues. The Select Committee on Ontario in Confederation was established on December 20, 1990 and consists of 12 Members of the Provincial Parliament from all three parties. Our terms of reference were to review and report on:

- the social and economic interests and aspirations of all people of Ontario within Confederation; and
- what form of Confederation can most effectively meet the social and economic aspirations of the people of Ontario.

To carry out this task we embarked on one of the most extensive consultations with the public of any provincial legislative committee.

Committee Hearings

The first phase of our work was four weeks of public hearings from February 4 to March 1, 1991.

- Altogether, over 600 individuals and groups made presentations in 20 centres across the province. To encourage participation, most hearings took place in community forums held in accessible meeting places. Several were "town hall" style, and in Sioux Lookout a phone-in with Aboriginal communities was conducted in several Native languages. Additional unscheduled witnesses were permitted whenever possible during the meetings, and on several occasions we split into two groups in order to hear more witnesses.

- In addition to these presentations, we received several hundred further written submissions, some of them comprehensive briefs. Large numbers of people responded on a mail-in card contained in the government discussion paper Changing for the Better: An Invitation to Talk about a New Canada and nearly 10,000 calls were made to a toll-free telephone number.

The Committee's March 1991 interim report was based upon this extensive consultation. The report was produced in written, audio and braille forms, in English and in French, and a summary of the interim report was released in 10 languages.

The second phase of hearings, held in July and August, was more focused. Over fifty expert witnesses, community groups and associations responded to a series of questions prepared by the Committee.

The release of the federal government's proposals, Shaping Canada's Future Together, in September was a major juncture in the constitutional process. We organized three weeks of hearings in October and November to quickly gauge initial Ontario reaction to the federal proposals.

Each Committee meeting was televised live by the Ontario parliamentary channel, and was replayed each evening in French on La Chaîne. TVOntario broadcast a daily summary and weekly review of the February hearings. To ensure our proceedings were accessible to Deaf persons, all public hearings provided sign language interpretation and broadcasts on the parliamentary channel were closed-captioned.

Ontario in Confederation Conference

In addition to formal hearings, we also wanted to find new means to consult with Ontarians more directly. The Ontario in Confederation Conference, held October 17-19, 1991, brought a representative group together to discuss constitutional issues in depth. A video of "from the heart" presentations produced from the February hearings kicked off the Conference. To ensure that the women and men attending the Conference reflected the social, cultural, ethnic and regional diversity of Ontario, we consulted advisory councils and community groups to seek suggestions of potential delegates. Each delegate participated in two workshops and was provided with background materials to facilitate discussion.

There were eight workshops on themes that had emerged from our ongoing deliberations: Fundamental Characteristics and Values of Canada; Charter of Rights and Freedoms; Aboriginal Issues; Constitutional Change and the Economy; Quebec's Future in Canada; Division of Powers; National Institutions and the Political System; and Process of Constitutional Reform. Not surprisingly, the federal proposals formed the backdrop for many of the workshop discussions. Summaries of each of these workshops formed the core of the report on the Conference prepared for the Committee. We have carefully studied this report and want to thank again all those who participated. The Conference had extensive media coverage and was televised on the parliamentary network.

Other Jurisdictions

To incorporate a national perspective in Committee deliberations, we wanted to hear first-hand the views of constitutional committees in other provinces and territories. In August, we split into two groups to visit the Western provinces and the two territories, with the exception of Saskatchewan, which did not have a constitutional committee at the time. In November, we again split into two groups to visit the committees of the Atlantic provinces. In a separate trip, we met with representatives of legislative committees in Quebec.

Each trip was a valuable source of knowledge of the pertinent issues and perspectives in other jurisdictions. We have carefully studied the reports issued by several of these provincial and territorial committees. We also had the opportunity to meet with the Special Joint Committee on a Renewed Canada in October.

The Report and Continuing Debate

This report cannot be seen as the last word on all current constitutional issues. We saw listening to the people of Ontario as our key goal; as a result, the scope and detail of the report were largely determined by the issues addressed by the public in our hearings. Each chapter could have easily been the subject of a separate report in itself.

Nor should the overall package of consensus and compromise that emerges over the next few months be seen as the end of constitutional debate and change. Constitution-building is a continuing process and the Constitution must be a living document. Its principles will continue to be debated, and its provisions will continue to evolve in response to changing conditions and needs. We must also remember what a Constitution can and can't do: no matter how coherent or sophisticated the constitutional reforms eventually adopted, they will not solve all the problems and challenges Canadians face.

The next chapter starts with the fundamental values and characteristics that are seen to be vital to Canadian society and the ways in which these values could be reflected in the Constitution.

FUNDAMENTAL CHARACTERISTICS AND VALUES OF CANADIANS

What does it mean to be a Canadian? How can the Constitution help the individuals who live in this country answer this question? Concerned citizens of Ontario, expert witnesses, and delegates to the Conference held by the Committee agreed that the Constitution should address the shared values of Canadians, and should make all Canadians feel included in the national venture. While scores of particular values were named by the hundreds of very diverse people we heard in different places, there was a surprising amount of consensus on the most important of these *values*. These were listed in our interim report as democracy, respect for diversity, and equality. There was less consensus on the fundamental *characteristics* of the country, but some that were mentioned by a number of people were our international reputation, the bilingual and multicultural nature of Canada, a willingness to compromise to resolve conflicts, our social programs, and the Charter of Rights and Freedoms. These values and characteristics are addressed in the remainder of this section, which particularly emphasizes the contributions made by the delegates to our October Conference, and the consensus we saw emerging in both the Conference and our hearings on including a Canada Clause in the Constitution.

Our February hearings discussed values very generally (details may be found in our Interim Report). However, in our second round of summer hearings debate gradually focused on a "Canada Clause." Opinion varied on the form and function of such a clause, but there were certain values which most witnesses agreed should be present. They were: an appropriate (and overdue) recognition of the First Peoples of this country; the historic role of linguistic duality resulting from the settlement of the country by French and English colonists; and the recognition of the role of immigrants from many other countries and cultures in building the country. There was also some agreement on recognition of Quebec's distinct role in preserving a French-speaking society.

The shared values of Ontarians were also the subject of the video which launched the Conference, and of two workshops. As in February, there were some interesting points of consensus. Fundamental *characteristics* of Canada agreed upon by both workshops were:

- the existence of two official languages;
- a democratic parliamentary system; and
- the diversity of our origins.

Fundamental *values* mentioned included:

- respect for the dignity of every person;
- respect for racial, cultural and linguistic diversity;
- fairness;
- equality;
- the well-being of children and commitment to their rights;
- commitment to the protection of the rights, responsibilities, beliefs and values of all provinces, territories and peoples of Canada;
- respect for the natural environment;
- religious freedom;
- linguistic duality; and
- an attitude of inclusion.

Both workshops agreed that enshrining some of these in the Constitution would be of value to Canadians. We respect the consensus among constitutional experts and interested citizens of Ontario that developed during our extensive consultations. We recommend that:

1. ***A Canada Clause should be developed, to be placed in the preamble to the Constitution.***

Respect for Diversity

Both witnesses and Conference delegates stated powerfully that "tolerance" is admirable, but is not a strong enough value for our own era; respect for diversity is a more positive model for creating a modern society in this country. All of the group rights that witnesses agreed should appear in a Canada Clause show respect for diversity of groups; equally, the individual rights enshrined in the Charter allow all Canadians to enjoy the rights and responsibilities of citizenship.

These collective rights derive from Canada's history. The Quebec Act of 1774 was the first official recognition in Canada that the unique society of French-speaking Canadians would not be assimilated into a British way of life, even though it was part of the British Empire. The special relationship of "Indians" with the federal government was recognized in the British North America Act. Finally, s. 27 of the Charter provides that it is to be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians.

There was agreement at the Conference that Canada is made up of many different cultural groups and is a community of diverse faiths, values, ideologies and cultures. However, neither workshop was able to reach agreement on the idea of three "founding nations" (aboriginal, French and English) or national communities, or how to recognize the contribution of other ethnic groups. There was some discomfort in these workshops and in those on Aboriginal Issues with official recognition of the concept of "founding nations." However, Ontarians believe in respect for diversity, and consequently in certain kinds of constitutional recognition of groups. The traditions of Canada -- parliamentary democracy, coexistence of two language groups within the state, a stable and livable society -- have attracted many people from all over the world.

Language Issues

Our belief in this approach to collective rights has been reinforced in our hearings since February, in which we have heard almost no objection to the recognition of two official languages in Canada. Specifically on the matters addressed by a Canada Clause, there was general agreement that linguistic duality is one of the fundamental characteristics of the country.

Equality

Fairness and equality are agreed to be fundamental values of the Canadian political system; the question is how these values should be enshrined in a preamble to the Constitution. Existing equality rights under the Charter of Rights and Freedoms are discussed in more detail in the next chapter of this report. Any general statement on equality in a Canada Clause must be compatible with, or reinforce, those rights. Historical circumstances have led to recognition of certain groups in the Constitution; barriers to equal participation in society have led to recognition of the needs of other groups. The Charter proactively addresses the latter aspects of equality rights in s. 15(2), which specifically permits programs to ameliorate the conditions of disadvantaged groups.

Social justice and our social programs were addressed as fundamental values of Canada. Discussion of these broad issues in our summer and fall hearings tended to focus on the concept of a Social Charter, particularly after the release of the provincial government's paper on the idea. This concept is examined in the chapter on the Division of Powers.

Democracy

In contrast to our February hearings, the value of democracy was not addressed in great detail by the witnesses we heard, though delegates to the Conference noted it. In some ways this is probably a tribute to the stability of the Canadian state.

One witness argued that democracy means the full, fair and effective participation of all members of society in running that society. This participation, like the implementation of "equality," requires that barriers faced by disadvantaged groups be removed. For example, another witness suggested that the voting rights of homeless people be affirmed. A Canada Clause probably could not address issues at such a detailed level. However, the democratic values mentioned by witnesses and delegates require full access for disadvantaged groups in order to have real meaning. For this reason we believe the value of democracy should be addressed in a very positive way in a Canada Clause.

The Role of Quebec

A detailed discussion of the distinct role of Quebec as the only majority French-speaking society in Canada can be found in the chapter on Quebec. This distinctness has been implicitly recognized in the Constitution, as for example in the recognition of the Civil Code as the law of that province. Witnesses who addressed the issue generally agreed that the unique character of Quebec is a fundamental characteristic of Canada; recognizing this uniqueness should not be seen as dividing the country or the Constitution. As the Premier put it in his speech to our Conference, in a way that has been repeated by other people we have heard from, this recognition takes nothing from us, as Ontarians or Canadians.

Federal Proposals and Hearings

The federal government's discussion of the fundamental values of Canada focuses on a Canada Clause. Its proposals, in Shaping Canada's Future Together, do not suggest wording, but list a series of characteristics of Canada that should be addressed in such a Clause. It will be clear from our final recommendation that we have recognized that the federal proposals identify many important characteristics of the country.

Conclusion

We greatly value the many suggestions made by witnesses, which have helped us to think about what it means to be Canadian. However, we strongly agree with the caution of witnesses before the Committee and delegates to the Conference who said that the Clause should not be a shopping list of acquired rights or a mini-Charter. A "shopping list" of groups and specific protections for those groups carries the danger that important interests will be excluded; we would prefer to strive for a Clause that is as inclusive as possible. At the same time, Canada's history includes a recognition of the rights of linguistic minorities, and the special relationship of the federal Crown with Aboriginal people. More recently, some Canadians have come to feel that recognition of the many cultural backgrounds of the people who have come to Canada must form part of a distinct new Canadian identity. For this reason, we have tried in our suggestions for the Clause to address the unifying values of Canada, and our hopes for our future. All Canadians should be able to see their reflection in this mirror of our soul. We recommend that:

2. *The Canada Clause should address the values of Canada:*

- *democratic participation by all Canadians, whatever their race, gender, religion, culture, or physical or mental disability; and concern for the well-being of all Canadians.*

- *respect for the diversity of individuals, groups and communities; for the special responsibility of the province of Quebec to preserve and promote its distinct society; and for the contribution of people from many cultures and lands to the development of Canada;*

- *the significance of the First Nations and their long stewardship of this land;*

- *our historical traditions of a stable British parliamentary democracy, linguistic duality, and recognition and protection of cultural and linguistic minorities; and*

- *the land itself, and respect for the natural environment.*

CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

For our discussion of economic and social rights see the section entitled The Social Charter in the chapter on the Division of Powers.

Introduction

Since its entrenchment in the Constitution in 1982, the Charter of Rights and Freedoms has come to be seen as both an important statement of our values and rights, and as a legal document with the potential to effect progressive change. Participants in our hearings and Conference saw the Charter as an effective mechanism for advancing and protecting the interests of the disadvantaged and addressing important social concerns.

It was equally clear, however, that the existing Charter provisions should not be seen as fixed, but rather as a first step toward the recognition of our important values and rights. Similarly, it is important to evaluate how well the Charter has been achieving its purposes. In this regard, a number of witnesses stated that the Charter as it exists provides the bare minimum of protection. We heard a number of ways in which it could be improved, including proposals with respect to restricting or removing the power of governments to override it, strengthening equality and language rights, and adding other rights such as economic and social rights, and property rights.

We consider a number of these proposals in this chapter. In doing so, we have been hesitant to recommend changes to the Charter. Although we recognize that some witnesses felt strongly that various reforms needed to be adopted, we believe that many of the proposed changes raise complex issues with respect to an area of the law which is still developing. Our approach therefore has been primarily to identify those areas of concern which demand consideration, and to suggest that these matters be considered as part of a more general review of the Charter. It is not our intent that all these issues be addressed in the current constitutional debate.

We believe instead that they should be considered as part of an ongoing review of the Charter. We believe such a review, undertaken by a Committee or Commission knowledgeable in this area, would be the best way to ensure that changes to the Charter are put forward in an effective and comprehensive way.

Before discussing some of the specific proposals put forward, there are a few more general issues which should be addressed. A number of witnesses argued that while the Charter can play a key role in advancing the rights expressed in it, it represents only a partial response to the concerns underlying those rights. The fulfilment of most rights - for example, equality rights - requires action at the more practical level of people's day-to-day existence. Most important for the advancement of these rights are more effective policies with respect to the provision of services, and changes in attitudes. It was noted as well that even at this level a Charter which reflects our important values can assist as an educational tool to advance understanding.

Another general concern we heard from a number of witnesses was that the prohibitive cost involved in prosecuting violations of the Charter makes it effectively unenforceable for many people. We believe that problems in the enforcement of the Charter relate more to general problems in access to our justice system, than to any particular failing in the Charter. Nonetheless, we recognize that these problems are highlighted when they deny people access to important rights, and believe that methods of making the enforcement of the Charter more accessible should be examined as part of a more general review of the Charter.

Finally, an issue which concerns the Charter but which we do not address in this chapter is the proposed inclusion of a clause that would provide in part that courts are to interpret the Charter in a manner consistent with the recognition of Quebec as a distinct society. We recognize the implications of such a provision for the Charter are important, but have chosen to leave our discussion of it to the chapter on Quebec.

Notwithstanding clause

The provision commonly referred to as the "notwithstanding" or "override" clause provides that Parliament or the legislature of a province may enact legislation to operate notwithstanding its impact on a right protected by the Charter. The Charter sets out certain requirements on how this can be exercised, including that it applies only to ss. 2 and 7-15 of the Charter, and that a declaration invoking it ceases to have effect after five years. This ensures that governments using the override must re-enact the legislation regularly, thereby subjecting its use to continuing scrutiny.

Many witnesses who spoke of the importance of the Charter expressed concern at the ability of governments to use the notwithstanding clause to ignore its protections. They suggested that such a provision went against the very idea of protecting fundamental rights. As one witness argued, there is no middle ground between the supremacy of Parliament and the supremacy of the Charter. It was also argued that the Charter provides sufficient scope for courts to take account of government concerns. In light of such considerations, some witnesses argued that the notwithstanding clause should be removed.

On the other hand, other witnesses argued that it may be appropriate to have recourse to this clause in some circumstances. However, these circumstances will be exceptional, and therefore at the very least it should be made more difficult to exercise this power. Suggestions to this end included that a special majority - such as a 66% or 75% vote - be required to pass legislation invoking it; that legislation invoking it be required to be re-enacted every three years instead of every five years, thereby ensuring that its use is reviewed more frequently than at present; and that some rights be removed from its scope of application. In this respect, a number of groups argued that equality rights in particular should not be subject to the notwithstanding clause.

Nonetheless, some witnesses felt that the notwithstanding clause should remain as it stands. It was argued that it was important that governments have the last word on these matters, since as elected representatives they, unlike judges, are accountable to the people for their decisions. A number argued that the notwithstanding clause strikes an effective balance between courts and governments. A few witnesses also noted that retaining the override clause is essential to Quebec's sense of cultural security.

We recognize that even the potential to override the protections offered by the Charter serves to weaken it. However, we believe that there may be limited, though exceptional, circumstances where its use would be appropriate. We believe that the existing requirements for the exercise of the notwithstanding clause come some way to ensuring that this is the case and that it is unnecessary to make it more difficult to exercise.

Nonetheless, we have concerns about the extent to which the public is able to express its views on how the notwithstanding clause is used. We recognize that the five year requirement for re-enactment ensures some degree of continuing public scrutiny. However, we believe that more frequent reviews could ensure greater accountability on the part of governments making use of the clause. We believe a three year period would be appropriate. We recommend that:

3. The notwithstanding clause (s. 33) should be amended to provide that a declaration invoking s. 33 ceases to have effect after three years.

Equality Rights' Guarantees

To those historically excluded from full participation in society, and lacking a powerful voice in the decisions of its government, the Charter offers an opportunity to ensure that their concerns and interests are fairly and adequately addressed.

The terms in which equality rights are guaranteed in the Charter at present are as follows:

S. 15	*(1)*	*Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.*
	(2)	*Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.*
S. 27		*This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians.*
S. 28		*Notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons.*

It was impressed upon us during our consultation process that these rights had been fought for and won with difficulty. As a starting point, a number of groups argued that it was imperative that any changes to the Constitution not weaken these equality guarantees in any way.

A number of witnesses also stressed that our consideration of equality concerns should not be limited to these provisions, but should extend to all aspects of the Constitution and proposed changes to it. Particular concerns mentioned included the notwithstanding clause and the ability of governments to override equality rights. There was also concern about the implications of the entrenchment of property rights for important social measures and legislation. As well, many witnesses expressed concerns about the future of national social programs, and the implications of any changes affecting the federal government's role in developing and funding these programs. Each of these areas is of particular importance to equality-seeking groups. We recognize that respect for equality cannot be limited

to a few provisions in the Charter, but must form part of our consideration of all parts of the Constitution. We are committed to ensuring that these concerns are properly respected and addressed in our deliberations on all proposed changes to the Constitution.

As well as ensuring that equality rights are not eroded, both witnesses and Conference delegates commented on the extent to which the existing equality rights guarantees adequately address the concerns and needs of disadvantaged groups. While we recognize the importance of the concerns raised, we believe that they raise complex issues which could more effectively be addressed as part of the more general review of the Charter we have suggested be undertaken. We believe that the following suggestions are of particular importance and should be considered:

- Whether the Charter should state that the integration of persons with disabilities can best be achieved by their inclusion in the social, political and economic mainstream through the removal of barriers?
- Whether section 15 should be amended to provide that sexual orientation and language are prohibited grounds of discrimination?
- Whether section 27 should be amended to provide that it includes the multiracial, as well as the multicultural, heritage of Canada?
- Whether section 24 should be amended to clarify the remedies available to courts to rectify conditions deemed to be discriminatory or the causes of disadvantage?

A further suggestion, raised in relation to the proposal above concerning the removal of barriers encountered by persons with disabilities, was that the Charter should also provide that governments be required to conduct a "barrier review" every four years. We support the need to examine barriers with a view to ensuring their removal, and would recommend that the government consider options through which the existence of barriers could be periodically reviewed. However, we believe such a review process should not be undertaken within the context of the Charter.

Language Rights

During our initial hearings we heard a great deal about the importance of language rights and services. The range of issues raised included access to services, minority language education rights, and the preservation of heritage languages. As we indicated in our Interim Report, we recognize the importance of each of these concerns.

We have considered a range of proposals affecting these issues. We have heard specific concerns about the treatment of Canada's linguistic minorities in the federal proposal for a distinct society clause. The concern is that the proposed s. 25.1 provides for the "preservation and promotion" of Quebec's distinct society and for only the "preservation" of Canada's linguistic duality. Representatives of Ontario's francophone community told us at the October Conference and in the November hearings that the phrasing should be consistent; some witnesses said the clause should provide for the "preservation, protection and promotion of the existence of communities of French language and culture." We heard similar views in our meeting with the New Brunswick committee. We believe these concerns raise important questions about the effect of this clause, and recommend they be addressed as part of a broader review of the Charter.

Particularly pressing is the whole question of access to services by Deaf persons, persons with communications disabilities (those requiring interpreters or technical devices to communicate) and linguistic minorities. Although responding to these concerns effectively must involve legislative and administrative action at a practical level, we believe there may be ways in which the Charter can also be used.

One suggestion was that it should be possible to interpret the constitutional provisions regarding the English and French languages to include the sign languages of Deaf people. Another suggestion was to extend the right of Deaf persons to the assistance of an interpreter, guaranteed in s. 14 of the Charter, to

all legal proceedings. We note that this guarantee also applies to persons with communications disabilities, as well as linguistic minorities. Any consideration of its extension therefore should also include these individuals. A third suggestion, also referred to in the context of equality rights, was to specifically enumerate "language" as a prohibited ground of discrimination in s. 15 of the Charter. We believe these are important proposals which should be examined as part of the review of the Charter we have suggested.

One suggestion, which we discussed in the context of equality rights, was to require governments to undertake a "barrier review" directed towards ensuring the inclusion of persons with disabilities in the social, political and economic mainstream through the removal of barriers. A particular aspect of such a review could be barriers encountered by Deaf persons and persons with communications disabilities.

Property Rights

An issue which has arisen relatively late in our consultation process is that of entrenching a right to the enjoyment of property. We had heard little in this regard until it was included in the Government of Canada's constitutional proposals. Since that time we have made every attempt to solicit views on the merits and implications of including a right to property in the Charter, raising it in our Conference and hearings, as well as in our meetings with our counterpart committees in other provinces.

At our Conference and in our hearings on the federal proposals, most delegates and witnesses expressed concerns about the uncertainty surrounding such rights and the impact they might have on other important social interests. Particular concern was expressed by a number of groups, including the Aboriginal peoples, about the implications for important social measures and legislation of this proposal. It was in part because of this uncertainty that the Conference delegates

who considered this issue recommended that property rights not be added to the Charter at this time.

In support of a right to property, a number of groups argued that it should provide for due process in any taking away of property rights or limitations on the use of property, and for fair compensation in any deprivation. This right, it was suggested, could be entrenched in s. 7 of the Charter which provides that "everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice."

In response to concerns that valuable legislation could be struck down if challenged under such a provision, it was argued that such legislation would not be endangered if it is well-designed, since the right to property would be subject to reasonable limits (s. 1). As well, it was argued that in the event a court did strike down legislation viewed as important, then the government of the day could always re-enact the legislation invoking the notwithstanding clause (s. 33).

We recognize that a guarantee of property rights in s. 7 of the Charter would be subject to certain safeguards which would help ensure that valuable legislation is not arbitrarily swept aside. However, we believe that at this point the ramifications of including such a right in the Charter are not sufficiently clear to enable us to make a recommendation. We suggest therefore that the possibility of entrenching property rights along the lines discussed above be studied further as part of the more general review of the Charter we have suggested.

We recommend that:

4. *A review of the Charter of Rights and Freedoms should be undertaken with a view to identifying ways in which it could be improved. We believe all aspects of the Charter should be open to review, but recommend in particular that the following matters be examined:*

Accessibility

- *Whether there are methods to make the enforcement of the Charter more accessible?*

Equality Rights' Guarantees

- *Whether the Charter should state that the integration of persons with disabilities can best be achieved by their inclusion in the social, political and economic mainstream through the removal of barriers?*
- *Whether section 15 should be amended to provide that sexual orientation and language are prohibited grounds of discrimination?*
- *Whether section 27 should be amended to provide that it includes the multiracial, as well as the multicultural, heritage of Canada?*

Enforcement

- *Whether section 24 should be amended to clarify the remedies available to courts to rectify conditions deemed to be discriminatory or the causes of disadvantage?*

Language Rights

- *Whether the terms in which it is proposed to recognize Canada's linguistic duality are sufficient?*
- *Whether it should be possible to interpret the constitutional provisions regarding the English and French languages to include the sign languages of Deaf people?*
- *Whether section 14 should be amended to extend the right to the assistance of an interpreter to all legal proceedings?*

Property Rights

- ***Whether section 7 should be amended to include a right to the enjoyment of property?***

5. ***Governments should consider options through which the existence of barriers encountered by persons with disabilities could be periodically reviewed.***

ABORIGINAL ISSUES

Throughout our hearings over the last year, the Committee has recognized the urgency of addressing the constitutional concerns of the Aboriginal people of Canada. We have heard from many Aboriginal people and organizations at each stage of our hearings and during the Conference, from other citizens who support the aspirations of Aboriginal people. We have heard also from our counterparts in other provinces, many of whom share our sense of the central importance of resolving the problems Aboriginal people have with our current constitutional arrangements.

Perspectives on Self-government -- Ontario

The purpose of our summer hearings was to hear more detailed proposals and assessments of constitutional issues; for this reason we invited representatives of various Aboriginal organizations, the province's Native Affairs Secretariat and academics who study Aboriginal issues to speak to us. As in our earlier hearings, Aboriginal self-government was the major topic of discussion, but many other issues were also touched on. These included resources to support self-government, other land and resource issues, the relationship of Aboriginal people with the federal government, the role of the provincial level of government in provision of services, and the role of Aboriginal people in environmental matters.

We were told that there are three basic models for entrenching self-government in the Constitution: the entrenchment of a general clause, on the model of the "peace, order and good government" clause in the Constitution Act, 1867; listing of powers on the models of sections 91 and 92 of the same act; and inclusion of the right in s. 35 of the Constitution Act, 1982, as was attempted in the 1983 to 1987 conferences. Whatever model is eventually used, the feeling, among both Aboriginal organizations and non-Aboriginal witnesses, was that the wording should be as general as possible, and perhaps accompanied by a statement of general principles to guide implementation. There was a strong consensus that the

details of implementation should be worked out by Aboriginal people themselves on a local basis. Many witnesses endorsed the concept of entrenching, or simply formally recognizing the Aboriginal right to self-government. This right is inherent in the fact that Aboriginal people have lived on the land "since time immemorial," . . . "occupying the land in trust for the Creator." By this argument, recognizing this right is not a new departure, because this right was never formally relinquished by Aboriginal people.

There was also a consensus among all witnesses, stronger than we saw in our spring hearings, that the fiduciary or trust relationship and the traditional financial responsibilities of the federal government towards "Indian" communities must continue. One witness also suggested that the relationships among First Nations, federal governments and provincial governments should be monitored by an independent body. Aboriginal organizations also suggested that the federal responsibility for "Indians" should be clearly extended to other Aboriginal people -- non-status Indians, Inuit and Metis people. It was also argued that s. 35 of the Constitution Act, 1982, which recognizes "existing Aboriginal and treaty rights," is too limited, and that a more useful section would result if the word "existing" were removed.

There was strong support for the Ontario government's Statement of Political Relationship, and for a continued involvement of the provincial level of government in service delivery. An issue of great importance to Aboriginal people and provincial governments is the matter of land: resolution of land claims, traditional lands used by Native people, and formal recognition of Aboriginal title. An interesting issue raised, but not pursued in any detail, was the idea that aboriginality itself could create an entitlement to some institutions of self-government. This would address the problem of how to serve Aboriginal people living off-reserve; most proposals for self-government have concentrated on the land base provided by the reserves. Self-government in the urban environment would likely require access to fiscal resources, rather than a land base, to support institutions of self-government. On another matter under

provincial jurisdiction, Ontario's application of fish and game laws to Aboriginal people has been profoundly changed by the Supreme Court's decision in the Sparrow case, which addressed the rights of Aboriginal people to fish and game resources.

Many other issues were raised. Some witnesses said that Aboriginal languages, heritage and culture should be protected in the Constitution. Two constitutional experts also suggested that guaranteed Aboriginal representation in legislatures would respond to some needs of Canada's Aboriginal people. Finally, many witnesses expressed strong support for Aboriginal involvement in the whole process of constitutional negotiations.

Perspectives on Self-government -- Other Provinces and Territories

Because of the diversity of Aboriginal peoples across Canada, and of local responses to the issues, we found our visits to other provinces particularly instructive regarding Aboriginal issues.

The Aboriginal people of the Northwest Territories are very well-represented in their Legislature, and have had a major influence on the position of the Territories in constitutional negotiations on Aboriginal issues. For this reason, we were interested to hear from an Aboriginal member of the Territories' constitutional committee that he also sees an independent and parallel role for Aboriginal people and organizations in the constitutional process. The political power held by Inuit, Dene and other Native citizens of the Territories (the election which resulted in the leadership of Nellie Cournoyea had not yet taken place when we visited) has made for a unique form of government there; their non-partisan legislature and commitment to consensus decision-making owe a great deal to traditional Aboriginal government.

While Yukon Territory does not have a Native majority, it has a substantial and visible Aboriginal population. It was clear from our meetings that events there --

a land claim settlement covering most of the Territory has gone back to the communities for approval -- have made land and land claims issues politically important. Discussions centred on issues of equity (between Aboriginal and non-Aboriginal populations) and how the land settlement will be implemented. People acknowledged that they are not entirely clear on what self-government means, but local conditions lead people to emphasize the eventual land base of the First Nation communities.

Discussions in Alberta were also of great interest to us. While the province has historically resisted entrenchment of an undefined right to Aboriginal self-government, it has been uniquely open to establishing a legally recognized Metis land base. This openness culminated in a package of four laws, passed in 1990 and developed in negotiation with Metis communities, giving land title to those communities. The province has also amended its constitution to recognize the importance of the Metis in developing the province and to protect the land base.

Federal Proposals and Hearings

The federal government's discussion paper addressed a number of the issues of concern to Aboriginal people. It suggests that:

- aboriginal people participate in current constitutional negotiations;
- the Constitution be amended to entrench a general justiciable right to Aboriginal self-government within the Canadian federation and subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, with the nature of that right described so as to facilitate interpretation of that right by the courts. In order to allow the opportunity to reach agreement, its enforceability would be delayed for a period up to ten years.
- a constitutional process be entrenched to address Aboriginal matters that are not dealt with in the current constitutional deliberations and to monitor progress made in the negotiation of self-government agreements.
- aboriginal representation be guaranteed in a reformed Senate; and
- the Canada Clause recognize that Aboriginal peoples were historically self-governing (see Fundamental Values and Characteristics of Canada).

Many of the witnesses, Aboriginal and non-Aboriginal, who spoke to the Committee on the federal proposals addressed the Aboriginal section. Their reaction to several important aspects of the proposal was universally unfavourable.

The most important of the sections attacked by witnesses was the self-government proposal. Their main concern was with the delay in enforceability of the clause, and the description of the right as a "general justiciable right," rather than an inherent right. The delay was seen as patronizing, and particularly difficult for Aboriginal people, who have had to wait longer and fight harder for proper recognition than most Canadians. Agreement on the other important issue, the recognition of self-government as inherent, was not quite as uniform as the condemnation of the ten-year delay. However, most witnesses were at least open to the idea.

As earlier in the year, there was some discussion of land claims and the establishment of a land base for self-government. However, this issue is not addressed in the federal proposals, and so received less attention than it had earlier. Probably for the same reason, issues of service delivery and the provincial role in Aboriginal matters were not addressed.

In these and earlier hearings, some Aboriginal witnesses also questioned the idea that self-governing Aboriginal institutions should necessarily be subject to the Charter. As the Chiefs of Ontario put it, the provincial level of government in Canada has access to the "notwithstanding clause," and an Aboriginal level of government should have access to the same power. This question has not yet become the subject of much debate, but may in future; the only non-Aboriginal witnesses to discuss it said that self-governing Aboriginal institutions should be subject to the Charter. Our response to the issue is in our recommendations but we would suggest that, to the extent that the Charter reinforces the aspirations of Aboriginal Canadians, it should not be abandoned until it can be replaced by Aboriginal people with instruments that respond to their needs, particularly ensuring the equality and mobility rights of Aboriginal women.

As throughout our hearings, witnesses urged Ontario to take a hard line on Aboriginal issues in constitutional negotiations. The provincial government was urged to align itself with Aboriginal organizations on the self-government issue and to make it a matter of the highest priority in negotiations.

At our October conference, the workshops on Aboriginal issues, like all our hearings, focused on self-government as the most important Aboriginal issue to be addressed in the Constitution. Both sessions agreed that the inherent right to Aboriginal self-government should be entrenched in the Constitution. There was also general agreement that Aboriginal people themselves must define what that will mean to them, probably in a different way for different people. Beyond those two issues, consensus seemed difficult to reach. We heard diverse views within the Aboriginal community during the opening statements made by the Aboriginal participants in one workshop; in particular, the Metis participant said that he felt the federal proposals were a useful starting point for his people, a view not shared by other delegates. Other interesting points were raised, including the idea that the right to self-government should be vested in *people*, and should follow people, rather than being based in particular lands. Conclusions reached by the delegates were:

- The "moratorium" clause in the federal constitutional proposals which places a potential ten-year delay on the entrenchment of self-government should be removed.
- The *inherent* right of Aboriginal peoples to self-government should be recognized immediately.
- The federal proposals should emphasize the *inherent* right to self-government, not that it is justiciable.
- Aboriginal people should themselves define self-government for their own circumstances.

As one delegate noted, the process of recognizing Aboriginal self-government must also force other governments to work with the greatest speed.

There was some agreement that the federal government's fiduciary responsibility for Aboriginal people should be maintained, rather than "Indians" becoming a provincial responsibility. Participants who do not deal with Aboriginal issues in their daily lives agreed with the impassioned statement of one Aboriginal delegate that they, and most other Canadians, have a great deal to learn about these issues.

Conclusion

Aboriginal issues are of the highest priority in this round of constitutional negotiation. This importance has been made clear throughout our hearings, both by the many Aboriginal people we have heard and by the many other Ontarians who have said that this "unfinished business" is of the highest importance to them.

As a Committee of the provincial Legislature, we think it appropriate to address first of all the role of the province and of federal-provincial cooperation in these matters. The province of Ontario is committed to delivering flexible, efficient, effective services to all its citizens, and we are pleased with the efforts of the government of Ontario over the last 25 years to work with our Aboriginal citizens in doing so. Future actions could include, for example, a different school year for Aboriginal students. This could be more easily integrated with the traditional annual cycle of hunting and fishing, and meet the needs of some Aboriginal people in Ontario. Similarly, the province, which as the owner of Crown land bears responsibility for the environment, has a great deal to learn from the original stewards of the land. Appreciation of their stewardship, and the way both Aboriginal and non-Aboriginal witnesses spoke to us about the land, have influenced our approach to the Canada Clause (see the chapter on Fundamental Characteristics and Values). We have heard the many Aboriginal witnesses who spoke of the importance of the land, its resources, and services provided by the province, and we hope that working together on these issues can continue and improve. We recommend that:

6. It should be recognized by all parties that access to resources and lands is an integral part of Aboriginal self-government.

At the same time, we heard from many Aboriginal witnesses over the course of our hearings that they wish to retain their special relationship with the federal Crown. The constitutional, fiduciary responsibility of the federal government for "Indians" has not always benefited Aboriginal people, but they wish to retain that special status. At the same time, we heard from many Aboriginal people, particularly at the Conference, that the legislative expression of that status, the Indian Act, is outdated in both form and content. We have also heard from Aboriginal people living off-reserve, who do not have even the institutional base of the Act, and who wish to be included in the process of constitutional reform along with people who have remained on the reserves. Finally, Native women expressed their wishes that their mobility and equality rights continue to be protected, within the context of Aboriginal self-government. We respect those wishes. We recommend that:

7. ***The fiduciary responsibility of the federal government towards Aboriginal people should be affirmed. As part of this responsibility, we suggest that the Indian Act be revised, as negotiated with the Aboriginal people of Canada.***

8. ***Representative Aboriginal organizations should be recognized as full participants in the constitutional process; Aboriginal people themselves will decide who represents them.***

9. ***We endorse the "parallel process" of constitutional negotiations on Aboriginal issues, which includes formal consultation with urban Aboriginal people, women, youth and Elders.***

The federal proposals are useful in that they have focused constitutional debate on Aboriginal issues; though we strongly disagree with some of them, we find others to be helpful as a starting point. We endorse the federal government's recommendation on Aboriginal participation in current constitutional negotiations.

10. ***We agree with the proposal of the federal government that a constitutional process to address Aboriginal constitutional issues and to monitor other important Aboriginal issues should be entrenched.***

11. We also agree that the importance of the Aboriginal peoples to the identity and development of Canada should be recognized in the Canada Clause (see also Fundamental Characteristics and Values of Canada).

We asked witnesses at both our summer hearings and at the conference whether they want guaranteed Aboriginal representation in legislatures or other important institutions, such as the Supreme Court of Canada. However, we heard no consensus, among Aboriginal or non-Aboriginal people, in their answers. At this time, the highest priority of other Canadians should be to listen to the stated needs of our Aboriginal citizens. At the moment, the recognition of the inherent right to self-government is their highest priority. However, it may be that in the future their needs would be met by greater participation in the institutions which make policy for other Canadians.

On the matter of greatest importance, the constitutional recognition of the inherent right of Aboriginal self-government, we align ourselves with our witnesses and recommend that this be done immediately. At the same time, there are a number of issues that must be addressed before this statement in the Constitution will truly affect the daily lives of Aboriginal people for the better. We recommend that:

12. The inherent right of Aboriginal peoples to self-government within the Canadian constitutional framework should be recognized and this recognition should be entrenched in the Constitution without a deferral period.

Although the Aboriginal constitutional conferences of the 1980s do establish a precedent for trilateral consideration of the issue, they failed to reach agreement on the form and process of entrenchment. This failure suggests that a simple commitment to entrenchment may not be enough. While Aboriginal people must lead in this process, there must be a mechanism to get other parties to the negotiating table. We are particularly impressed by the two-step process recently proposed by Premier Ghiz of Prince Edward Island, in which the inherent right would first of all be constitutionally recognized, then the federal government, provincial governments and Aboriginal peoples would negotiate a National Treaty

of Reconciliation which would elaborate the context for self-government. We recommend that:

13. ***When Aboriginal people have worked out a definition of self-government, provincial and federal governments must work with them to create a process, including a dispute resolution mechanism, to implement the right. This process could be entrenched in the Constitution.***

Finally, it would not benefit anyone for Aboriginal people to be deprived of access to the legal rights of other Canadians during the implementation period. Thus, until there are Aboriginal laws to replace them, we would suggest that federal and provincial laws would continue to be in effect. However, it should be clear that the exercise of self-government requires that, as those Aboriginal laws are developed, they would then replace or operate concurrently with relevant federal or provincial law. We recommend that:

14. ***Ordinary rights available to other Canadians under the Charter should be available to all Aboriginal people until the process of implementation of self-government is completed.***

QUEBEC'S FUTURE IN CANADA

General

Ontarians overwhelmingly want Quebec to stay in Canada, and they support greater recognition and affirmation of the French fact in this country. We believe these views clearly underlay most of the testimony we heard on this issue, from the February hearings to the Ontario in Confederation Conference in October 1991 and the final consultations in November. From our meetings with other provincial and territorial committees, we also feel these views are echoed across the country. This is our fundamental starting point for approaching this chapter.

Throughout our consultations, a recurring theme has been Quebec's sense of grievance with respect to constitutional negotiations. Unfortunately, this has become more pronounced in the last decade. We appreciate that Quebeckers felt excluded from the repatriation of the Constitution in 1981-82, a sentiment that was compounded by a common expectation in the province after the 1980 referendum that their long-felt concerns would be accommodated. This expectation was raised again through the Meech Lake Accord, only to be dashed in the Accord's failure in 1990. We therefore feel strongly that this round of constitutional discussion must, as part of the broader solution to Canada's present impasse, address Quebec's particular needs and aspirations in a positive, practical way.

The Distinct Society

We have found it instructive and reassuring that many Ontarians do not see recognition of Quebec's distinct society as a major break with the past. Indeed, we heard evidence of growing awareness of the long history of Quebec's legal distinctness, which stretches back at least to 1774. That year, in a departure from British colonial practice, the Quebec Act granted the colony the right to preserve the Roman Catholic religion, the seigneurial system and the Civil Code. Ever since, Quebec has been treated somewhat differently from other parts of British North America. Today, our Constitution includes several provisions that apply

only in Quebec or apply in unique ways there, including those regarding the use of French and English, minority education rights, the Civil Code and appointment of judges. Quebec's distinct nature has been acknowledged in other ways, too: by federal statute, three Supreme Court justices must come from Quebec, and the federal government has signed special agreements with Quebec on tax collection, pension plans and immigration.

As our deliberations conclude, we feel a strong sense of support, both in Ontario and across the country, for Quebec's aspirations to be recognized as a distinct society within Canada. The testimony that the Committee has heard indicates that people in our province affirm Quebec's unique role *vis-à-vis* the French language, culture and the other elements of its distinctness. In particular, there seems to be widespread understanding of Quebec's special challenge in North America -- that is, of preserving and enhancing its unique language and culture in the face of a majority anglophone culture. As a Committee, we too recognize this challenge, and are again pleased to report from our various consultations across the country that other Canadians seem to as well.

Accepting the developing broad consensus that a distinct society clause of some type should be included in the Constitution, two issues remain: how should it be worded, and where should it be placed?

The federal proposal on the distinct society responds to both questions. While it is unclear whether the wording of this proposal is acceptable *in detail* across the country, nonetheless it seems to us a valid benchmark for further discussion. We more clearly support the proposal to place reference to Quebec's distinct society both within the Canada Clause and the Charter of Rights. The former recognizes Quebec's identity and role as a basic characteristic of Canada, while the latter affirms that those elements shall be considered in any application of the Charter within Quebec. We appreciate that this second point is fundamental to Quebeckers. Accordingly, we recommend that:

15. *The distinct society clause as proposed by the federal government (the new section 25.1) should be considered a good basis for further discussion.*

16. *In order to recognize and affirm Quebec's distinct identity and special role within Canada,*

    - *a reference to Quebec's distinctness should be included in the proposed Canada Clause; and*

    - *a distinct society clause should be placed within the Charter of Rights and Freedoms.*

Addressing Quebec's other aspirations

We appreciate that recognition of Quebec's distinct society, while a central issue, will not by itself bring back Quebec to the constitutional fold. Quebec has other traditional concerns, many of which tie closely to the distinct society.

The 1987 Meech Lake Accord was designed largely to address five specific concerns of Quebec, including recognition of the distinct society. One of the other four was that Quebec should be given a larger role in immigration; Quebeckers have said this is vital to protecting and developing their French-speaking society. Despite the failure of the Accord, this concern was addressed through an agreement on immigration in December 1990 between the federal government and Quebec. However, this agreement could be revoked by the federal government. Another issue was that Quebec should have a role in appointments to the Supreme Court of Canada; this is seen as recognizing both Quebec's Civil Code tradition and other concerns about how laws should be interpreted in Quebec. As well, Quebec wanted to limit the use of the federal spending power within areas of exclusive provincial jurisdiction, to afford supreme influence to the provincial government within its borders. Finally, Quebec sought a veto on future constitutional amendments, which it has traditionally claimed by convention.

Several of these concerns are discussed within other chapters of our Report. Addressing immigration and limitations on the federal spending power requires consideration of some broader division of powers issues, which are raised in the next chapter.

Some questions remain: What are the implications of recognition of Quebec as a distinct society for the ways in which powers are divided between the federal government and Quebec? A common interpretation -- and one we support -- is that Quebec would be afforded unique powers to preserve and promote its identity. Therefore, it might be granted more autonomy in immigration and exemption from the federal spending power.

What does this mean for the other provinces, including Ontario? We believe this interpretation does not threaten other provinces, nor indeed would it be unusual in the history of Canadian federalism. Earlier we discussed how the Constitution already recognizes Quebec's distinctness. It also includes provisions that apply specially to other provinces. For example, the clause referring to religious education (s. 93) applies only to Ontario, Quebec and, in a special way, to Newfoundland. In practice, many provinces have arrangements with the federal government that allow them to act flexibly in various areas ranging from the role of the Royal Canadian Mounted Police to tax collection.

Throughout our consultations, from the February hearings to those on the federal proposals in November, the Committee found that Ontarians accept the need for change. In particular, there seems to be considerable support for the idea that Quebec should have greater authority than it now has in those areas crucial to preserving its identity and distinctness. Those areas would most likely include immigration, culture and education, and possibly other specific elements of social and economic policy.

We recognize that Quebec must itself determine in detail which powers are crucial to its special role in Canada. Our concern is to reconcile our desire to address

Quebec's legitimate needs with other principles of our federation, including the importance of a strong federal government. This is the central objective of the next chapter.

DIVISION OF POWERS

Introduction

Recognizing the need for change in response to Quebec's aspirations, the Committee has been obliged, as have all Canadians, to reconsider the proper roles of the federal and provincial governments, and how legislative powers might be redistributed. The following principles have guided our deliberations on this issue:

- Equitable treatment of all provinces. In our hearings across Ontario and consultations outside the province, we were told in clear and forceful terms that any constitutional agreement that does not treat all provinces fairly in response to their unique needs will not be acceptable.

- A strong federal role. There is genuine concern in this province and elsewhere that a general decentralization of powers would gravely threaten the federal government's ability to maintain key national objectives, such as national standards in health care and social programs.

- Effectiveness and efficiency. We have heard repeated concerns about unresponsiveness in government, about overlapping powers between the federal and provincial governments, and about which level of government might carry out particular functions most efficiently. Deficiencies in these areas seem to be reducing the level and quality of services Canadians receive, and increasing the cost of government.

In this chapter, which is perhaps the most complex in our report, we try to address concerns that have been raised about these three principles.

First, we discuss how Quebec's aspirations square with the first two objectives; we canvass various proposals to reconcile these principles and indicate our support for greater flexibility in the Constitution to achieve this. Second, we address concerns we have heard about the third principle above, and recommend a general review of the division of powers to examine which specific powers might be reassigned.

Then we examine how any reordering of powers might affect the national character of social programs, and propose a Social Charter as a mechanism to reinforce governmental commitments to minimum national standards. And finally, we discuss federal and provincial roles in reducing economic and employment barriers between provinces and other measures to strengthen the economic union; here we advise that consideration of such economic measures be removed from the constitutional agenda and dealt with -- as a priority -- through intergovernmental discussions.

Addressing basic principles

Provincial equitability and the role of the federal government

An important question raised by devolving additional powers to Quebec, and which prompted much debate, was whether any powers devolved to Quebec should be given or made available to other provinces. One response we heard was that formal provincial equality requires that each province have the same areas of authority. However, it was also argued that true equality, or equitable treatment of the provinces, requires treating different provinces differently. The devolution of power to Quebec would be a response to its particular needs, and unless these needs were shared by other provinces, equitability would not demand that they be given those precise powers.

The historical evolution of our federation supports this latter interpretation. We believe flexibility and willingness to compromise in response to provincial needs have been hallmarks of government in Canada. Part of this tradition, of course, is respect for the integrity of each province. We believe therefore that the provinces themselves should determine whether to exercise powers offered to any other province. From this approach we would accept, and fully expect, an asymmetrical and flexible reordering of powers, according to the individual and varying needs of all provinces.

We recognize, as did several witnesses, that if all provinces exercise all the powers granted to Quebec the result may be a highly decentralized federation. Among other things, this could endanger the national character of social programs. One way to avoid this, according to some witnesses, would be to devolve powers only to Quebec to meet its special needs, and not to the other provinces, thus ensuring the continuation of a strong central government. However, mindful of the need to treat all provinces equitably, we propose instead to examine various models put forward in the hearings that could make powers available to all provinces with greater flexibility and at the same time provide possible safeguards against massive decentralization. Some of these are:

- a constitutional amendment providing for the delegation of powers between Parliament and legislatures;
- a constitutional amendment to make powers available to Quebec and other provinces under the formula of concurrence with provincial or federal paramountcy;
- a constitutional amendment to provide for the entrenchment in the Constitution, where appropriate, of bilateral agreements between governments; and
- use of opting in or out with respect to national shared-cost programs.

We find great merit in these ideas and in the flexible approach to the division of powers they all follow. In doing so, we recall that many Ontarians have told us Canada's history provides numerous examples of flexible arrangements (discussed in the last chapter) between the federal government and the provinces, especially -- though not only -- regarding Quebec. We also heard considerable support for extending this flexible approach to resolving the dilemmas Canada now faces.

Because these concepts may be unfamiliar to many Ontarians, some discussion is useful.

Legislative Delegation

At present the Constitution does not permit one level of government to delegate to another level of government its legislative authority over a particular matter. Permitting governments to do so would have two advantages. First, it would enable governments to transfer authority to a level which might be better able to respond to a particular matter, as may be required over time. Second, it would address the conundrum presented by Quebec's desire for greater autonomy, the desire elsewhere to maintain a relatively centralized federation, and the need to treat all provinces equitably. The federal government could delegate powers to all provinces, including Quebec; however, many other provinces -- perhaps most -- would choose not to exercise their authority, thereby leaving more effective power to the federal government.

We have several concerns about this approach. One is that it may lead, through a series of bilateral agreements, to an uneven patchwork of structures and regulations. Another concern is that unrestricted use of this power could permit the federal government to delegate its powers in areas which Canadians may believe are more properly federal powers, such as national social programs or the environment. Two other issues relate to the specific design of this provision. First, should the fiscal resources needed to administer the delegated power automatically be provided? And second, should the government delegating the power be able to revoke it unilaterally?

We would want these matters addressed before we could support any specific proposal to include a provision in the Constitution permitting the delegation of powers.

Expanded Use of Concurrent Powers

The concept of concurrency of powers is that both levels of government have authority over the matter in question. This enables governments to work out

between themselves the appropriate distribution of authority. In the event of disagreement or if inconsistent laws are passed by those governments, the Constitution identifies whose authority or laws are paramount.

Only immigration, agriculture and pensions are concurrent powers at present; the first two have federal paramountcy and the latter provincial paramountcy. Witnesses suggested that declaring more exclusive federal powers to be concurrent would enable governments to administer their powers more effectively. The approach also has similar advantages to legislative delegation in terms of providing flexibility while treating all provinces equitably. However, it may likewise lead to general decentralization.

Accordingly, we believe any discussion about which powers might be made concurrent should consider whether certain powers, such as those relating to national social programs or the environment, might best be declared under federal paramountcy.

Entrenchment of Bilateral Federal-Provincial Agreements

Agreements between the federal government and single provinces have always played an important role in the day-to-day administration of governmental powers. In the future, we may need to find new ways to make better use of these bilateral agreements and raise their profile. One suggestion was to include them in the Constitution. This approach would make the Constitution more flexible by avoiding strict delineation of authority. It would also provide greater security for participating provinces by ensuring the federal government could no longer unilaterally revoke an agreement. An example is found in the federal proposals, which suggest a willingness to negotiate agreements in areas such as immigration and culture, and to constitutionalize these agreements where appropriate.

We recommend that mechanisms for entrenching and later amending bilateral agreements be examined. Such mechanisms should be flexible and respect the

cooperative nature of such agreements. These considerations should require, for example, the consent of both governments to amend an agreement.

Use of the Opting In or Opting Out Provision

Opting out is now familiar to many Canadians in the context of national shared-cost programs. These programs operate on the basis that the federal government decides on the program, and then proposes it to the provinces as a joint venture in which the cost is split. Funds are transferred to the provinces to be used for this purpose. A province can "opt out" of the program but will not receive the federal money targeted for the program unless it agrees to continue or establish a comparable program. If it decides not to participate at all, it would not receive any federal tax dollars for the program. (This is discussed in greater detail later in this chapter under National Standards in Social Programs.)

Since the Constitution Act, 1982, opting out is also available at the constitutional level. An amendment that takes away from the powers of a province would require consent under the Act's 7/50 formula (Parliament and seven legislatures representing 50% of the population of all the provinces); however, a dissenting province could opt out of the amendment so it would not apply in that province. A related mechanism is "opting in," which can be used to offer individual provinces the choice of recognizing a potential uniform law or standard. This model is contained in s. 94 of the Constitution Act, 1867, which refers to providing uniform laws relative to property and civil rights and civil procedure.

While we have some concerns that extensive use of these techniques would lead to a decentralized federation with a patchwork of differing regulations, we recommend their use be explored along with the other mechanisms dealing with the division of powers.

Division of Powers' Review

Many witnesses identified problems in the way powers are allocated and administered under the existing division of powers. These included:

- unnecessary overlap in jurisdictions and duplication in the provision of government services;
- a failure on the part of governments to work together in administering powers;
- avoidance of responsibility or "buck-passing" on the part of governments; and
- a distribution of authority which does not reflect the appropriate roles of governments today.

Although witnesses did not generally provide specific areas in which these problems were present, we accept that these concerns are well-founded and should be addressed.

To adequately address these concerns we believe a detailed review of the division of powers, and the manner in which powers are administered, should be undertaken. Such a review should have two primary purposes. The first would be to identify areas of overlap and duplication in the administration of powers. This should also identify gaps or areas of confusion over who has authority. We note that the federal proposals indicate some areas in which improvements could be made and suggest a process of intergovernmental negotiation on appropriate changes in the provision of services. We believe such a process would be useful and would follow naturally from the review we have suggested.

A second purpose would be to identify areas of authority in which a different level of government might more effectively administer a power. This might require, for example, that the federal government retain those powers which have a national dimension if national regulation is the only effective approach. On the other hand, this consideration may require a reallocation of powers to recognize

the needs and circumstances of particular provinces, if, for example, national regulation would not be responsive to local needs. In this respect, a particular matter we discussed earlier was determining the powers to be devolved to Quebec to respond to its unique regional needs. Of course, some matters may have both elements. For example, a policy may concern a matter with a national dimension and at the same time be tailored to the needs of a particular province. We believe, in fact, that shared jurisdiction will be an appropriate solution in many circumstances. We note that the federal proposals recommend a number of areas in which it would be more appropriate for the provinces to exercise authority currently administered by the federal government. These areas should be closely examined as part of any review.

In undertaking this review, one consideration will be whether each power affected should be devolved to all provinces or whether it would be appropriate, given the above principles, to devolve some powers more flexibly. In our hearings, there was disagreement on this matter. We have indicated earlier that in most instances the option of devolving power flexibly should be available.

Reallocating powers or responsibilities to the provinces will require those governments to expend greater resources. We note that in the federal proposals no mention is made of providing the provinces with greater resources in this regard. Witnesses in our hearings, Conference delegates and other provincial committees have all recognized this problem. We believe any reallocation of powers must address this concern.

Finally, we wish to comment on several specific powers, without in any sense defining the final list of powers to be considered for review. First, we propose that the following powers, which have been highlighted in a variety of recent constitutional proposals, might be included in a review: culture, language, immigration, environment, manpower training, unemployment insurance, education and health care. At the same time, we wish to indicate examples of the areas we believe are essential to the effective functioning of a federal government:

defence, customs, currency and public debt, equalization, foreign policy, and the post office and telecommunications. As well, we believe the federal government should have some role in several important powers, including: culture, environment, fisheries, immigration, justice, native affairs, and taxation and revenue.

Conclusion

In summary, we believe a detailed review of the division of powers and a creative combination of the specific mechanisms discussed above would accommodate the three principles set out at the beginning of this chapter. These options present a degree of flexibility that would be useful in responding to the current constitutional discussion and to changing needs over time.

In particular, we feel the idea of declaring more exclusive federal fields to be concurrent powers, with either the federal or provincial level declared as paramount, fits clearly within the Canadian tradition of cooperation and interdependence. We would support a proposal that a number of new specific powers which Quebec requests to address its special role in Canada should be declared concurrent with provincial paramountcy. For other powers that are declared concurrent, the issues of paramountcy and the precise division of authority would be determined through the review process discussed above, and through ongoing intergovernmental negotiation.

Finally, we recognize that this mechanism, and the others discussed above, could have a substantial decentralizing effect if used in an unrestricted manner. For this reason, we believe safeguards should be considered in the design of these mechanisms so as not to undermine the ability of the federal government to ensure the achievement of important national objectives. We recommend that:

17. *A review of the existing division of powers should be undertaken with the following purposes:*

    - *To identify areas of overlap and duplication in the administration of powers. This part of the review should also identify gaps or areas in which there is some confusion over who has authority.*

    - *To identify areas of authority in which a different level of government might more effectively administer a power. Any transfer of authority in response to provincial needs must be accompanied by adequate fiscal resources.*

18. *Powers should be redistributed in a flexible manner to address the important objectives of affirming the equitable treatment of all provinces, accommodating Quebec's needs to preserve and promote its distinct society, and maintaining a role for a strong federal government.*

19. *Specific mechanisms to reassign powers flexibly should be studied further. These mechanisms would include legislative delegation, making more powers concurrent with provincial or federal paramountcy, including certain bilateral agreements between governments in the Constitution, and the use of opting in or out of national shared-cost programs.*

National Standards in Social Programs

Throughout our consultation process, the need to ensure the continued maintenance of adequate national standards in social programs was stressed. Many witnesses argued that the effective continuation of these vital health, education and social security programs was dependent on the federal government playing a strong role in developing and funding them. We explore two related issues in this section: proposed restrictions on the federal spending power, and the use of a Social Charter to ensure the continued maintenance and development of social programs.

Shared-cost Programs and the Federal Spending Power

Shared-cost programs are developed through agreement between the federal and provincial governments, and have traditionally involved the two levels of government sharing the cost. At present, two of the most significant are Established Programs Financing, through which the federal government contributes to the financing of health care and post-secondary education, and the Canada Assistance Plan, through which the federal government funds a number of programs related to income security. It is generally a condition of the federal contribution that the receiving province either implement the proposed program or one which is comparable. A decision by a province not to participate at all will result in it not receiving the federal contribution, with the result that the residents of that province will effectively subsidize the programs in other participating provinces. This arrangement, and the fiscal pressures and incentives it puts on provinces, enables the federal government to ensure national participation in what are seen to be fundamental programs.

The obvious benefit of this arrangement is that it ensures that relatively consistent standards are achieved across the country. As well, the federal government's contribution also tends to have an equalizing effect for the poorer provinces. In combination with formal equalization payments, it ensures that all provinces are able to provide comparable levels of services at comparable levels of taxation. However, this arrangement is also criticized as being intrusive, as health care, education and income security are matters within exclusive provincial jurisdiction. The federal government has no express authority to regulate these matters but has been able to shape these programs through its power to spend money raised through its taxing power, and as part of its control over "the public debt and property." This "spending power" is not expressed in the Constitution but has been inferred. It has also been argued that the federal government's involvement in these matters gives rise to duplication and inefficiency.

The Meech Lake Accord, and more recently the current federal proposals, have recommended placing restrictions on the use that could be made by the federal government of its spending power in areas of provincial jurisdiction. The federal government has proposed that it would agree not to introduce new Canada-wide shared-cost programs and conditional transfers in areas of exclusive provincial jurisdiction without the approval of at least seven provinces representing 50% of the population. If a province chooses not to participate but establishes its own program which meets the objectives of the new program, then it would receive reasonable compensation. This provision would be entrenched in the Constitution. Arrangements in place with respect to existing programs would be unaffected.

This proposal would give provinces more say in the development of new programs at the initial stages. It would also permit them more flexibility in the design and implementation of their own programs if they opt out, since they would no longer have to establish a comparable program, only a program which meets the objectives of the proposed program. At the same time, by requiring provincial programs to meet the objectives of the Canada-wide program, the federal government would retain significant control over the development of policies in these areas and therefore over program standards and quality.

One concern we have with the existing proposal is that it does not include any restrictions on the power of the federal government to make changes to existing agreements. We believe there is the same need for greater provincial input into and control over decisions to make changes to existing shared-cost programs as there is for the creation of new programs.

Nonetheless, we believe that the federal government's role in the development of crucial social programs is important and should be continued. At the same time, however, we believe that the federal proposal provides provinces with greater flexibility than exists at present. By introducing this flexibility, while retaining the federal government's important guiding role, we believe the proposal strikes an effective balance. We recommend that:

20. ***The federal government should exercise its spending power in areas of provincial jurisdiction within the following framework:***

- ***The federal government should not introduce new Canada-wide shared-cost programs and conditional transfers in areas of exclusive provincial jurisdiction, without the approval of at least seven provinces representing 50% of the population. The same restrictions should apply to the introduction of changes to existing shared-cost programs.***

- ***If a province chooses not to participate but establishes its own program which meets the objectives of the new program or the changes to a program, then it should receive reasonable compensation.***

- ***This provision should be entrenched in the Constitution.***

A Social Charter

The concerns raised about the possible deterioration of social programs have caused many people to look for new ways to ensure their protection. One option put forward has been the entrenchment of a Social Charter in the Constitution which would provide for the protection of economic and social interests; for example, programs and services related to health, education, social security, adequate housing, and an adequate standard of living. The goal would be to ensure the continued maintenance and development of our tradition of national standards in social programs. This concept could take a number of different forms, some of which are presented and elaborated on by the Ontario government in its discussion paper, A Canadian Social Charter: Making Our Shared Values Stronger. In light of these developments, we attempted, in our ongoing consultation process, to examine more closely the possible role a Social Charter might play in responding to the desires of Canadians, the form it might take, and how it could best be enforced.

We heard from a number of witnesses during our August hearings, as well as from Conference delegates, on these issues. Many witnesses favoured including economic and social rights in the Charter of Rights and Freedoms, reasoning that

because they are of equal importance to those rights presently guaranteed they should be enforced in the same way. However, others argued that economic and social rights were of a different character than individual rights and were not appropriate for the courts to enforce. In particular, it would involve courts too directly in setting government policy and spending priorities, matters over which they lack expertise and the political accountability to make decisions. A related option would be to provide for judicial enforcement of the commitment of the federal government in s. 36 to make equalization payments, or of a commitment on the part of governments to provide comparable levels of social programs.

Rather than judicial enforcement, some witnesses suggested that there be a specific body responsible for implementing these social and economic rights and that it should also monitor and report on the progress made by governments in achieving them. Such a review could be undertaken on a regular basis, or with respect to particular legislation which might impact upon the principles set out in a Social Charter. For example, decisions by governments to vary the terms of agreements, such as the federal government's recent reduction of its contributions to Established Programs Financing and the Canada Assistance Plan, might be subject to review. The primary force of such a review would be to bring moral and political pressure to bear on the government in question to account for its position. Suggestions as to the institution that should perform these functions include: a reformed Senate; an appointed body of federal and provincial governmental representatives, acting free from government supervision; a form of administrative tribunal; and an economic and social rights Ombudsman.

A Social Charter along these lines could be incorporated in the Constitution either independent of existing provisions or by building upon s. 36 of the Constitution Act, 1982, which already commits governments to promoting equal opportunities for the well-being of Canadians, to reducing regional disparities, and to providing essential public services of reasonable quality.

We believe there is broad support for the concept of more fully protecting economic and social interests in the Constitution, and that the object of that protection should be the continued maintenance and development of our important national social programs. In this respect, we agree with those witnesses who argued that a Social Charter should buttress existing programs and not be seen as a replacement for the federal-provincial arrangements responsible for the funding and design of those programs. It should do this by providing a formalized, but flexible, mechanism to ensure that these programs, and the interests they advance, are not altered without a process of consultation and consideration reflective of their importance. A Social Charter of this nature would also provide an important complement to changes in the economic union directed toward a more flexible movement of people, goods, capital and services.

Determining the form and content of a Social Charter requires a more detailed review than we can provide here. Nonetheless, we believe we should provide some direction in this regard. A Social Charter could define fundamental services in relation to matters such as health, education and social security. It might also cover services and programs with respect to the health and security of children in particular, as well as the environment and housing. The Social Charter might also contain a requirement that people be entitled to receive these services if they move to or visit another province, without having to satisfy special requirements. As a number of witnesses have suggested, a Social Charter of this nature could build on the principles found in s. 36 of the Constitution Act, 1982.

We have considered the possibility of judicial enforcement of these rights. We recognize that judicially enforced rights would provide a powerful mechanism to ensure that governments are held accountable for their actions. However, we believe judicial procedures are not well-suited to the systematic, broad-based review required in these circumstances. We therefore believe that most of the rights in question should not be judicially enforced.

We believe instead that the principles of a Social Charter could be monitored by a joint standing committee of the House of Commons and a reformed second chamber (the creation of this committee is discussed in the chapter on National Institutions). This body could be directed to review proposed legislation or agreements or changes to existing agreements, and to conduct systematic reviews of the adherence of governments to the principles of a Social Charter. Such reviews should take a long-term view of social and economic needs, and be undertaken in consultation with a broad range of interests.

We believe that adherence to a Social Charter would rely primarily on the moral and political pressure resulting from the public scrutiny of government policies which this review process would provide. However, options for implementing and enforcing a Social Charter should be further explored. We recommend that:

21. The concept of a Social Charter should be embodied in an expanded s. 36 of the Constitution Act, 1982 in the following terms:

- *It should build on the principles found in s. 36, and uphold national standards and equitable access to programs involving but not limited to health care, education, social security and the environment;*

- *Its role should be to ensure the continued maintenance and development of our tradition of national standards in social programs.*

- *The principles of an expanded s. 36 could be monitored by a standing joint committee of the second chamber and House of Commons. This body could review proposed legislation or agreements or changes to existing agreements. It could also conduct systematic reviews of the adherence of governments to those principles.*

- *Adherence to an expanded s. 36 would primarily rely on the moral and political pressure which would result from the public scrutiny of government policies this review process would provide. However, the options for implementing and enforcing an expanded s. 36 should be further explored. The provisions of an expanded s. 36 should not be judicially enforceable.*

Division of Powers and the Economy

Through our hearings and consultations, the Committee has become greatly aware of how worried Ontarians are about the sorry state of the economy, in particular about the lingering recession and the impact of the Canada-U.S. Free Trade Agreement on our province's manufacturing sector. Although we have heard little detail about how constitutional reform might directly aid the economy, various witnesses have emphasized the importance of an effective economic union to building a prosperous, competitive country. However, witnesses disagreed -- or were unclear -- about how the economic union might best be strengthened, including the proper roles for the federal and provincial governments.

As indicated in the Committee's Interim Report, witnesses in the February-March hearings tended to discuss the economy in very general terms. For instance, while many said interprovincial trade and employment barriers should be removed, few indicated how or when this should be done. Similarly, some witnesses urged the Ontario government to pursue links with the European Community to take advantage of its expected growth, without saying how this might actually be achieved.

At our summer hearings, the expert witnesses generally provided more detail. Some said strong federal legislative powers are needed to maintain the economic union, including overseeing nation-wide business regulations and standards for social programs. Others said economic coordination and harmonization should be negotiated among the provinces rather than imposed by the federal government; this might include a role for permanent federal-provincial agencies to oversee the coordination process. The witnesses all seemed to agree, nonetheless, that barriers should be removed between provinces, and harmonization encouraged.

Similar opinions emerged at workshops at the Committee's Conference in October, although some delegates expressed concern about the effects on vulnerable industries of eliminating trade barriers. Some also stressed that

measures to strengthen the economic union should be balanced with a Social Charter or statement of social objectives that would articulate the basic quality of life all Canadians can expect. The latter concept would provide some bottom-line protection to workers in threatened industries, and also work against a general decline in social programs as individual provinces seek ways to attract outside investment and commercial development.

Since September, the federal proposals on the economy have provided some focus for comments on this topic, and considerable detail. As part of its plan to strengthen the economic union, the government proposes to broaden s. 121 of the Constitution Act, 1867 (the so-called common market clause) to guarantee the free movement of "persons, goods, services and capital . . . without barriers or restrictions based on provincial or territorial boundaries." The proposal allows for certain exceptions, including national and provincial equalization/regional development programs and matters declared by Parliament to be "in the national interest" (and ratified by seven provinces representing 50% of the population). The federal government also proposes that it be afforded a new power under a proposed s. 91A to "manage the economic union", again subject to provincial ratification through a new body, known as the Council of the Federation, which would consist of representatives of the federal, provincial and territorial governments.

Besides some brief comments at the Conference, we heard testimony on these proposals in our hearings on the federal paper in November 1991. All witnesses who addressed broadening s. 121 generally supported it, although several reiterated the need to allow for exceptions so that effective equalization and regional development programs could continue. However, most, including those who supported broadening s. 121, opposed other aspects of the federal government's proposals to strengthen the economic union. Witnesses were divided on the Council of the Federation concept. We found it noteworthy that several witnesses said these economic proposals should not be entrenched in the Constitution, or at least should not be on the agenda at this time.

The federal proposals on the economic union were discussed in only two meetings between the Committee and counterpart committees in other provinces, and opinion about them was mixed and preliminary. We therefore find it difficult to assess the reaction across the country to the proposals.

In view of the scant direct commentary that the Committee has heard on the economic aspects of the federal proposals -- just eight witnesses -- it would be premature to issue a detailed response. We generally support the call to reduce interprovincial economic barriers. In doing so, we recognize that while a stronger economic union will greatly assist in building a prosperous, competitive economy, it may also put downward pressure on social programs; this pressure can best be resisted both through the political process and the entrenchment of a Social Charter concept (discussed above in this chapter).

We also appreciate that support for reducing interprovincial trade barriers is insufficient by itself. To turn the principle into reality, we need a mechanism that is legitimate, effective and widely accepted. We note with great interest recent interprovincial efforts, especially in Atlantic Canada, to reach meaningful agreements to reduce economic barriers. Our proposal for a reformed second chamber (discussed in the chapter on National Institutions) may provide an appropriate model for a dispute-resolution agency. However, while pursuit of such a mechanism remains important to Canada's future prosperity, we are not convinced it should be part of the constitutional agenda at this time. Accordingly we recommend that:

22. ***We support in principle efforts to reduce trade and other economic barriers within Canada.***

23. ***The government of Ontario, in concert with other provinces and the federal government, should study further the details of the federal proposals regarding the economic union, seeking to clarify, negotiate and implement some of these measures through sub-constitutional means.***

NATIONAL INSTITUTIONS AND THE POLITICAL SYSTEM

In our previous chapter, we discussed the roles of the federal and provincial governments. A constitution, however, must also define the principal institutions of government. The reform of two national institutions -- the Senate and the Supreme Court of Canada -- as well as of the electoral system and the political process form the focus of this chapter. In analyzing such reform, we have emphasized the goals of representativeness and responsiveness.

Reform of Parliament's Second Chamber

Purposes of Reform

During our entire consultation process, whether it be the hearings in Ontario, the meetings in other jurisdictions, or the Conference workshops, there was virtually unanimous agreement that the Senate cannot continue in its current form. Numerous criticisms were voiced to the Committee. They focused on, but were not limited to, the Senate's lack of democratic legitimacy as an appointed body and its inability to perform effectively what seems to have been its most important original purpose -- the representation of regional interests in national decision-making.*

The near-unanimous disenchantment with the Senate was not matched with any consensus on how to reform this body. Some witnesses and Conference delegates, for instance, preferred outright abolition. They contended that parliamentary government does not require two houses. Indeed, the provinces that once had upper houses have long since abolished them.

---

* Unless otherwise indicated, the word "region" is used in this chapter in a general way to denote a geographical area. Thus, "regional" interests could refer to the interests of a specific province or group of provinces.

Proponents of abolition, however, were not uniform in their recommendations. One witness, for example, favoured abolition but in conjunction with reforms to the House of Commons. Under this proposal, a limited number of MPs, elected by proportional representation, would reflect regional concerns within each party's caucus. These MPs would join the MPs elected under the current "first-past-the-post" system in the House of Commons.

In assessing the abolition argument, a question we have had to wrestle with is the consequences of a one chamber Parliament. More particularly, in the absence of complementary reforms such as the one just described, would abolition mean there would be no mechanisms to promote regional accommodation? Certainly various constitutional, parliamentary, and intergovernmental mechanisms do exist for the expression of regional concerns. Illustrations cited in a government discussion paper filed with the Committee (and the list is by no means exhaustive) include: the constitutional division of powers whereby decisions in areas of provincial jurisdiction are to be made by provincial rather than national majorities; First Ministers' Conferences; intergovernmental contacts and negotiations at ministerial and bureaucratic levels; regional balance in appointments to the Supreme Court of Canada (see "Supreme Court of Canada" below); the tradition of powerful regional spokespersons in the federal Cabinet; and the advocacy of regional interests within the party system in Parliament.

But notwithstanding such mechanisms, we do not consider abolition to be a practical or realistic option at this time. In virtually every federation, apart from the existence of two levels of government, there is some central institution that provides for the expression of regional and minority concerns and their accommodation in national decision-making -- that is, the federal legislature contains a second chamber reflecting the principle of representation based on region. In Canada the Senate was supposed to be that chamber. (The other chamber, the House of Commons, is intended to reflect the principle of representation based on population.)

It is also the Committee's view that abolition is not realistic from a national perspective. Senate reform was not a high priority for Ontarians during our hearings. But we are well aware, especially after our meetings in the Western and Atlantic provinces and in the North, that reform is seen by many outside Central Canada as essential if provincial and territorial voices are to be heard in any meaningful way in Ottawa. We heard of a desire for fairness; this desire was expressed as a wish not to always win against or even oppose Central Canada, but only to be heard with some real chance of having influence in national policy. Mechanisms, such as those described above, are not seen as compensating satisfactorily for the inadequacies of the existing Senate in this area.

We accordingly see a reformed second chamber as performing a role in the representation of provincial and territorial interests. At the same time, we wish to point out that some witnesses and Conference delegates felt that the concept of representation based on geographic criteria, whether they be provinces, territories, or regions, had to be rethought. In particular, they wished to extend that representational role to encompass what some termed "communities of interest" -- women, Aboriginal peoples, linguistic minorities, persons with disabilities, visible minorities, and ethnocultural groups. Whether or not the second chamber should perform this kind of function requires further study. There is also the question as to how, on a practical level, such representation might be achieved. It should be noted that the issue of guaranteed Aboriginal representation in legislatures was discussed earlier in this report.

Apart from its representational functions, the Senate was designed to be a chamber of "sober second thought" and act as a counterweight to the popularly-elected House of Commons. Senators, for instance, were to be appointed, not elected, and had to be at least thirty years of age. This role received little support during our consultation process. It is not one which we would assign to a new second chamber.

Another original purpose of the Senate which we reject for the new chamber is that of protecting property interests. Sir John A. Macdonald believed that "a large qualification should be necessary for membership of the Upper House, in order to represent the principle of property." He continued that "the rights of the minority must be protected, and the rich are always fewer in number than the poor." Each Senator was required to own real property with a net value of $4,000 in the province to be represented. In addition, the Senator had to be worth $4,000 over and above all liabilities. These archaic property qualifications have never been changed and must be removed.

Structure and Operation of a New Second Chamber

Selection

By far, most proponents of reform favoured an elected second chamber. As pointed out in our Interim Report, some went further and endorsed the Triple-E concept, proposing a chamber (1) that is *elected* directly by the people; (2) where there is *equal* representation for all provinces regardless of population; and (3) that is *effective* in the representation of provincial and territorial interests. We also heard a proposal for a second chamber that would be elected not by popular vote, but by the legislatures of each province. Joining these provincial members would be representatives of the territories and the First Nations.

A few witnesses and Conference delegates expressed support for a reformed appointment process. One suggestion raised before the Committee would leave the method of selecting Senators to the discretion of each province. Another suggestion called for a mixed chamber of elected Senators, and appointees of the Governor General who would represent various communities.

We believe that the upper chamber of Parliament must be an elected body; otherwise the goals of democratic legitimacy and accountability to the people of Canada will not be met. After considering various models for an electoral system, we have concluded that members could be elected either (a) directly in a separate

election to be held in conjunction with a provincial or territorial election; or (b) indirectly under a system of proportional representation based on provincial or territorial election results.*

Under both models, the members of the second chamber would be chosen on a more or less continuous basis. Every provincial and territorial election across the country would bring with it either a direct or indirect election for this new chamber.

By way of explanation, the model of indirect election would work as follows:

- Voters would continue to cast ballots in provincial elections as at present.
- Seats in the second chamber would be allocated in proportion to the popular vote received in the province by those parties contesting the election in question. Thus, if a party received 30% of the vote, it would be entitled to 30% of the province's seats in the second chamber.
- The parties would then select the individuals who would fill these seats. One way of doing so might be through the preparation of a list of second chamber candidates by each party that would be available to the public prior to the election. If the election results translated into three seats (eg. 30% support for a particular party in a province entitled to 10 seats), the top three names on the party list would be selected.

Both electoral models respond to certain needs. Direct election, for example, would give the winning candidate the political authority that is derived from having a direct mandate to represent his or her constituents. But indirect election avoids the confusion of two directly elected chambers; the supremacy of the House of Commons is less likely to be undermined. The timing of the elections under both models is designed to reduce the likelihood of the second chamber simply being a mirror of the House of Commons. It also reinforces the second chamber's role of protecting provincial and territorial interests in Parliament.

---

* Our proposed method of indirect election would not apply to the Northwest Territories because of the absence of party representation in its Legislative Assembly.

Representation

Current provincial and territorial representation in the Senate is based roughly on the principle of regional equality. Four regions -- Ontario, Quebec, the four Western provinces, and the three Maritime provinces -- are each represented by twenty-four Senators. In addition, Newfoundland has six Senators and the territories one each.

Several submissions favoured a more equitable distribution of provincial and territorial seats. In particular, we heard of the need to balance Central Canada's numerical domination of the House of Commons with a new method of distributing Senatorial seats. This need was expressed most forcefully during some of our meetings outside the province. Inequities in representation in the Senate between Western and Atlantic provinces were also pointed out to us. New Brunswick and Nova Scotia, for example, presently have almost twice as many seats (10 each) as do Alberta and British Columbia (6 each), although they have much smaller populations.

Proposed formulas for improving equitability ranged from a revised system of *regional* equality where, under one model, the West would be divided into Pacific Canada and Western Prairies regions to a system of *provincial* equality. (Other formulas, including one based on the representation of Länder in the German Bundesrat, were also put forward.) The concept of provincial equality was promoted especially in Alberta and Newfoundland. We were told that the democratic principle, the equality of citizens, was reflected in the makeup of the House of Commons and that the federal principle, the equality of the provinces, must be recognized in the Senate. In the two Conference workshops on the Senate, delegates acknowledged the need for more equitability; none, however, expressed support for equal provincial representation.

We agree with the goal of a more equitable distribution of seats in a new second chamber. We also agree with the statement in the federal proposals that "the

reality of contemporary Canadian politics is that *provinces and territories, and not regions,* are basic to our sense of community and identity." [italics in original] Accordingly, we support the weighting of representation in favour of the less populous *provinces and territories.* Presently, one province has four seats, five have six each, two have ten each, and two have twenty-four each. As noted earlier, the territories have one each. This variation must be diminished, but should it extend to the point of equal provincial representation? We have considered various objections to the concept of "equality" in this new chamber -- for instance, that the concept does not adequately take into account the nearly 80-fold difference in provincial populations, nor the fact that Ontario has over one-third of Canada's population. Another concern is that it is not realistic to expect that Quebec, with its enormous proportion of the French-speaking population of the country, could accept a reduction to 10% of the second chamber's membership. However, if the second chamber's powers are changed in the way we recommend, then it is possible that a more equitable distribution of seats might indeed extend to "equal."

Powers

The issue of powers is not one which we have had an opportunity to study in great depth. It raises among other things: complex questions pertaining to absolute and suspensive vetoes; distinctions between money bills, language legislation, and other legislation; the issue of the ratification of appointments; and what role a second chamber should play in the passage of constitutional amendments.

The powers of a reformed second chamber were only addressed in a very general way at the Conference. Workshop delegates concluded that the preeminent federal institution is the House of Commons. They did not wish that preeminence to be undermined by a reformed Senate.

During the hearings, most of the submissions on the question of powers were also quite general, supporting the principle of the supremacy of the Commons. A few

submissions, however, were very specific. They included three different Triple-E models which were generated by the Canadian Committee for a Triple E Senate, a legislative committee in Alberta, and the Government of Newfoundland, respectively as well as models labelled the "House of the Federation" and the "Council of the Canadian Economic Union" by their proponents.

During our deliberations, we also considered the federal proposals on the powers of a reformed Senate. They would require the approval of both the Senate and the House of Commons before bills could become law, but subject to two exceptions. On matters of national importance, the Senate would have a six-month suspensive veto only. In addition, it would have no legislative role in relation to appropriation bills and measures to raise funds. The proposals would furthermore give the Senate the power to ratify certain appointments and would create special voting rules for matters of language and culture. During our hearings on the federal proposals, we received few submissions on these proposed powers. Most focused instead on the issues of selection and representation.

We believe strongly that the ultimate supremacy of the House of Commons must not be undermined. As stated in the federal proposals, "the House of Commons should remain the primary legislative body for Canada." This principle means that the Commons must be the sole confidence chamber. Legislative defeat in the second chamber, then, should not lead to the resignation of the government.

Apart from the question of confidence votes, how should the second chamber's legislative role be defined? Currently, all bills initiated and passed by the House of Commons must proceed through a second chamber before becoming law. We propose a continuation of that practice, but with some changes. Upon being introduced in the new second chamber, a bill which has been passed by the Commons should be subject to either an absolute or suspensive veto. This veto power would work as follows:

- *Bills concerning shared-cost programs.* In the case of legislation introducing or changing shared-cost programs in areas of exclusive

provincial jurisdiction, the second chamber would have an absolute veto whereby the legislation could be defeated.

However, if Recommendation 20 is implemented, the provinces would have sufficient power over these programs and there would be no need for the granting of such a veto. Recommendation 20 stipulates that the federal government should not introduce or change shared-cost programs in areas of exclusive provincial jurisdiction without the approval of at least seven provinces with 50% of the population. In addition, the recommendation provides for opting out with compensation if the province establishes a program which meets the objectives of the new program or the changes.

- *All other bills.* In the case of all other legislation, the second chamber should have a suspensive veto whereby it could delay, but not defeat, a bill. If the new chamber (a) failed to approve a bill or (b) approved it with amendments, the bill would be returned to the House of Commons for further debate and an additional reading. The Commons could choose to accept or reject any amendments made by the second chamber.

The suspensive veto would work in conjunction with the possible changes to the division of powers stated in Recommendations 17-19 and vary in length according to the nature of the legislation involved. The proposed review of the division of powers, for instance, might lead to several powers being made concurrent, with provincial or federal paramountcy. The duration of the suspensive veto would be longer if the bill in question fell under the category of provincial, as opposed to federal, paramountcy.

It is our view that a standing joint committee could be established by the second chamber and the House of Commons to monitor carefully the fulfillment of national standards under the enhanced s. 36 of the Constitution Act, 1982, with jurisdiction to recommend remedial action to both levels of government. We consider this joint committee to be a more appropriate monitoring body than a committee of second chamber members only. The latter type of committee would consist of members elected to represent provincial and territorial interests and yet would be scrutinizing the actions of both the federal and provincial levels of government.

We note that all members of this joint committee would have been elected, thereby adding to the legitimacy of the monitoring function. As well, the members would already be familiar with issues raised by the Social Charter concept as a result of their legislative responsibilities. It is possible that the mandate of this joint committee might extend to other federal-provincial matters.

We recommend that:

24. *The Senate should be replaced by a new second chamber of Parliament whose mandate would include the effective representation of provincial and territorial interests in national decision-making.*

25. *The House of Commons must remain the sole confidence chamber in Parliament. Legislative defeat in the second chamber should not lead to the resignation of the government.*

26. *The second chamber must be an elected body. Members could be elected either (a) directly in a separate election to be held in conjunction with a provincial or territorial election; or (b) indirectly under a system of proportional representation based on provincial or territorial election results. This latter model would work as follows:*

    - *Voters would continue to cast ballots in provincial and territorial elections as at present.*

    - *Seats in the second chamber would be allocated in proportion to the popular vote received in the province or territory by those parties contesting the election in question. Thus, if a party received 30% of the vote, it would be entitled to 30% of the province's or territory's seats in the second chamber.*

    - *The parties would then select the individuals who would fill these seats. One way of doing so might be through the preparation of a list of second chamber candidates by each party that would be available to the public prior to the election. If the election results translated into three seats (eg. 30% support for a particular party in a province entitled to 10 seats), the top three names on the party list would be selected.*

27. *Candidates should not be required to meet any property qualifications.*

28. *The distribution of provincial and territorial seats in the second chamber should be made more equitable than is currently the case in the Senate. The concept of equitability might even extend to equal provincial*

representation, if our recommendations on the powers of the second chamber are adopted.

29. *All bills passed by the House of Commons should be introduced in the second chamber and be subject to either an absolute or suspensive veto as follows:*

- *In the case of bills introducing or changing shared-cost programs in areas of exclusive provincial jurisdiction, the veto power should be absolute. However, if Recommendation 20 on these programs is implemented, this veto power need not be granted.*

- *In the case of all other bills, the second chamber should have a suspensive veto. If this chamber (a) failed to approve a bill or (b) approved it with amendments, the bill would be returned to the House of Commons for further debate and an additional reading. The Commons could choose to accept or reject any amendments made by the second chamber. This veto would work in conjunction with the possible changes to the division of powers stated in Recommendations 17-19 and vary in length according to the nature of the bill in question.*

30. *A standing joint second chamber - House of Commons committee could be established to monitor carefully the fulfillment of national standards under the enhanced s. 36 of the Constitution Act, 1982. This joint committee could have jurisdiction to recommend remedial action to both levels of government. Further study is required to determine if the mandate of the committee could extend to other federal-provincial matters.*

Supreme Court of Canada

Apart from the comments at the Conference workshops on national institutions, few submissions were made on the Supreme Court of Canada. Nonetheless, the Committee still feels that the reform of the Supreme Court deserves attention. The Court has significant powers which affect the citizens of Ontario, plus their government and legislature. For example, it can strike down legislation which contravenes the Charter of Rights as well as legislation which does not come within the authority of the government which enacted it (a question concerning the division of powers).

The submissions on the Supreme Court focused on two issues: (1) the composition of the Court; and (2) the process of appointing the justices. Currently, under the Supreme Court Act, the Court is comprised of nine judges, at least three of whom must be from Quebec. By convention, the remaining judges are appointed as follows: three from Ontario, two from the Western provinces, and one from the Atlantic provinces. This kind of regional composition enhances the sensitivity and acceptability of the Court's opinions.

Both Conference workshops endorsed the three-judge requirement from Quebec as necessary because of the province's Civil Code. In addition, one workshop saw symbolic value in the guarantee; it was another element of the distinctiveness of Quebec within Confederation.

We recommend the constitutionalization of this guarantee. As well, consideration should be given to entrenching in the Constitution the convention whereby other parts of Canada are represented on the Supreme Court. Entrenchment, however, must include the possibility of selecting judges from the territories.

On the question of a selection procedure, the Supreme Court Act stipulates that the nine judges shall be appointed by the Governor in Council, that is, the federal Cabinet. No role is assigned to the provinces and territories in the appointment process. The recent federal proposals, though, would provide for such a role. In the case of a Supreme Court vacancy, the Minister of Justice would ask the appropriate Minister(s) of Justice and Attorney(s) General to submit a list of five nominees within 90 days. The federal government would then appoint "acceptable" individuals from these lists.

We consider that this proposal provides an appropriate vehicle for provincial and territorial input. We note as well that both Conference workshops on the Supreme Court supported a provincial role in the nominating process.

We believe that when selecting the five nominees, provincial and territorial governments should make efforts to find candidates representative of the diversity of the province or territory in question. At the same time the federal government, when appointing the justices, should seek to make the court as representative of the regional and social makeup of Canada as possible. We recommend that:

31. ***The statutory requirement of three judges from Quebec on the Supreme Court of Canada should be entrenched in the Constitution. As well, consideration should be given to entrenching the convention whereby three judges on the Court are appointed from Ontario, two from the Western provinces, and one from the Atlantic provinces. Entrenchment, however, must include the possibility of selecting judges from the territories.***

32. ***The Constitution should be amended to provide that in the case of a vacancy on the Supreme Court of Canada, the federal Minister of Justice should ask the appropriate provincial or territorial Minister(s) of Justice or Attorney(s) General to submit a list of nominees. Where an appointment is made to the Court, the federal government should appoint a person whose name has been submitted on such a list and who is acceptable to the federal government.***

Electoral System and the Political Process

The reform of the electoral and political system was not extensively addressed during our consultation process. Such reforms are only partially constitutional in nature. For example, the formula for representation in the House of Commons is found in ss. 51, 51A, and 52 of the Constitution Act, 1867, but neither that Act nor the Constitution Act, 1982 contain any provisions on the question of party discipline and free votes. We note that our mandate, which requires us to report on the "social and economic interests and aspirations" of the people of Ontario within Confederation as well as "what form of Confederation" can most effectively meet those aspirations, does not make electoral and political reform a major issue for the Committee. We wish to point out as well that the terms of reference of another Committee, the Legislature's Standing Committee on the Legislative Assembly, explicitly empower it to review and report on "the Standing Orders of the House and the procedures in the House and its committees . . ."

(Standing Order 104(i)) However, we do want to comment briefly on what we have heard.

On the question of reforming the current "first-past-the-post" electoral system for the House of Commons and provincial legislatures, we did not hear any consensus. Some witnesses favoured a type of proportional representation to achieve a better correlation between election results and the preferences of voters. As stated in the Interim Report, it was felt that in a three-or-more party system, a party frequently won a majority government with less than 50% of the votes. One proposal that we received looked at proportional representation from a very different perspective. It held that there should be a basic guarantee of proportional representation for women and men of all races and ethnicity in legislatures (as well as courts, tribunals, and the public service). On the other hand, we also heard support for the current "first-past-the-post" electoral system. For instance, in the report of the workshop which looked at the issue, we were told that there was no enthusiasm at all for moving towards a system of proportional representation.

During our hearings and the Conference, several witnesses and delegates expressed a real sense of alienation from, and lack of confidence in, the political process. A common concern was the need for more responsiveness and accountability from legislators at both the federal and provincial levels. In this regard, we heard many suggestions for the loosening of party discipline and the holding of more free votes. Several witnesses specifically endorsed the federal government's commitment to give MPs more free votes and to reduce the application of votes of confidence. There was also some support, but at the same time much division, on the use of referenda on major policy issues and a right of recall between elections.

At the Conference, both workshops agreed on the need for a better balance between party discipline and free votes on certain types of issues. We accept this goal as valid; but as was acknowledged in the workshops, there are inherent

limitations to the notion of free votes. These limitations include the accountability of parties to the electorate and the concept of responsible government whereby the government must enjoy the confidence of a majority in the legislature. It should also be remembered that the electorate expects legislators to exercise judgment when making policy decisions. This expectation means that although it is reasonable to expect that one's wishes will be considered, no person has the right to expect that his/her wishes will always be followed.

We propose that the Standing Committee on the Legislative Assembly conduct a detailed study of possible reforms to the electoral and political system, attaching importance to such goals as representativeness and accountability. We also believe that Committees of the Legislature, when examining major policy issues, should consider our consultation process as a possible model. This model involves extensive public hearings not only in Toronto, but in all parts of the province. It includes a conference of delegates representative of the diversity of Ontarians who come together to talk and listen to each other and to foster the reaching of a consensus. Our model furthermore involves meetings in other provinces and the territories where the issues have a national dimension or where the experiences of other jurisdictions are of relevance to Ontario.

We recommend that:

33. ***Pursuant to Standing Orders 104(i) and 105 of the Legislative Assembly of Ontario, the Standing Committee on the Legislative Assembly should conduct a detailed study of possible reforms to the electoral and political system, attaching importance to such goals as representativeness and accountability.***

PROCESS OF CONSTITUTIONAL REFORM

Throughout this report we have recommended various substantive changes to the Constitution. But how should these changes be made? In general, how should the Constitution be amended in this and future rounds?

Prior to 1982, the Constitution contained no general amending formula and amendments had to be enacted by the United Kingdom Parliament. In 1982 Canada obtained a domestic amending procedure which requires the passage of constitutional resolutions by Parliament and provincial legislatures. This process is prescribed in the Constitution Act, 1982 and makes no reference at all to such forms of public participation as hearings, constituent assemblies, or referendums.

The question of the process for amending the Constitution was raised during all phases of our deliberations. At the beginning of our interim phase, the Ontario Government released its discussion paper Changing for the Better: An Invitation to Talk about a New Canada in which there was no specific mention of the process issue. As we heard at one meeting, the government's intention in omitting the issue was to foster "discussion and ventilation of priorities and values and views about the fundamentals rather than the technicalities of the Constitution" which would come later. Nonetheless, witnesses in February and March wished to speak about the process of reform and a separate section was devoted to the issue in our Interim Report.

There can be little doubt that the question of an appropriate amending process is quite complex. As a result, most of the submissions from the general public focused on principles, rather than on the formulation of detailed schemes. The most agreed-upon principle -- that of the need for meaningful public participation -- is discussed next.

Development of Constitutional Amendments

Principle of Public Participation

Public dissatisfaction with the current amending process was succinctly described in one Conference workshop report as follows:

> . . . there is widespread public dissatisfaction with the existing process of constitutional reform. People feel that they are shut out of the process. The example most delegates mentioned was the Meech Lake Accord. The public was not consulted about the terms of the Accord while it was being drafted, not educated about it when it was released, and resented being told that it was a "take it or leave it" proposition.
>
> . . . Delegates agreed that until a constitutional process is devised which is genuinely participatory, ordinary Canadians will not feel a sense of "ownership" of the Constitution.

In this chapter one of our goals is to answer the question "How can Canadians obtain that sense of ownership?" By way of prefatory remarks, we believe that two methods of helping Canadians to do so have been pursued by this Committee: (1) the holding of public hearings; and (2) the sponsoring of a conference on the principles of constitutional changes, both taking place *prior to the introduction of any legal text (in the form of a constitutional resolution) in Parliament or a provincial legislature.*

We have little doubt that the impact of public hearings will be all the greater the earlier they are held in the amending process. We note that public hearings were held in several jurisdictions on the Meech Lake Accord, but generally only after that agreement had assumed the form of a constitutional resolution.

Whenever held, public hearings must be as inclusionary as possible. Efforts should be made to ensure that women, Aboriginal peoples, linguistic minorities,

persons with disabilities, visible minorities, and ethnocultural groups can participate in a meaningful way.

The Committee also believes that public hearings are an essential part of any legislative ratification process. Thus, they should take place in each jurisdiction when specific constitutional amendments are being debated by legislators.

We recommend that:

34. ***The Standing Orders of the Legislative Assembly of Ontario should be amended to make mandatory the holding of public hearings on any constitutional resolution introduced by the Government of Ontario in the Assembly. As well, a prior set of hearings should be required on any proposed constitutional amendment initiated by the Governments of Canada or Ontario, or to which the Governments of Canada or Ontario have given their agreement in principle.***

35. ***The Legislative Assembly of Ontario should establish a Standing Committee on the Constitution, as recommended in the 1988 Report of the Select Committee on Constitutional Reform and in the 1990 Report of the Select Committee on Constitutional and Intergovernmental Affairs. This new Standing Committee would conduct the hearings mandated under Recommendation 34. It would also be empowered to study constitutional matters on which the Governments of Canada and Ontario had yet to express a position.***

Apart from more effective public hearings, what methods might enhance public confidence in the reform process? Many witnesses and delegates responded by endorsing a constituent assembly and/or a referendum. These concepts are outlined below.

Constituent Assembly

The Committee heard widely varying views on the concept of a constituent assembly, which we define as a group of individuals, selected to represent the interests of the population at large, who are convened to consider and develop constitutional proposals.

One model raised before the Committee called for two main categories of participants: delegates from political parties in power and in opposition, and delegates from interest groups whose aspirations are directly affected by the present Constitution. Under this model, the assembly would consider basic reforms to Canadian federalism such as the division of powers, Aboriginal self-government, and "reinforced" linguistic duality. It would also determine a permanent constitutional amending process. The findings of the assembly would be ratified through the current process prescribed in the Constitution Act, 1982.

Another model presented to us held that there should be a constituent assembly composed of representatives elected specifically for the purpose. Under one variation of this model, there would be guaranteed representation in the assembly of "equality delegations" representing women, minority francophones, visible minorities, racial and ethnocultural minorities, people with disabilities, lesbians and gay men, and the economically disadvantaged.

Models such as the ones just described were designed to enhance public participation in the reform process. They differed in details, but all sought to avoid the presentation of a constitutional *fait accompli* by first ministers.

Although these and other models were supported before the Committee, a number of questions about the concept of a constituent assembly surfaced. Several Conference delegates, for example, asked how members of the assembly would be selected so as to make it genuinely representative of Canadian society. There was also the question as to whether the assembly would create a proposal or simply consider one proposed by governments or some other authority. In this regard, one workshop report identified the following concern:

> If the delegates to such an assembly are actually responsible for formulating a constitutional package, compromise will be necessary. But this would mean that the delegates will have to abandon or compromise the promises they made to the people who selected them for the job. This is precisely the

> feature of the existing political system which leads many people to argue it is not really representative.

Another concern we heard was whether or not Parliament and the legislatures would be bound by the assembly's decisions. The question was asked at the Conference: "Is this [binding authority for the assembly] democratic or practical?"

Underlying the comments of witnesses and delegates on the assembly concept was the kind of balance they felt should exist between, on the one hand, public consultation and, on the other hand, the exercise of leadership by elected legislators. The nature of that balance was also at the core of the submissions on referendums.

Referendums

By the term "referendum" we mean a consultation of the people about a specific measure. A more precise definition, which is found in Webster's Third New International Dictionary and which is cited in the Beaudoin-Edwards Committee's discussion of the amending process, reads as follows:

> the principle or practice of submitting to popular vote a measure passed upon or proposed by a legislative body or by popular initiative.

Although not explicitly stated in the definition, a referendum may be consultative or binding. If consultative, it would play a role in formulating final constitutional amendments. By way of illustration, the Beaudoin-Edwards Committee report recommended the enactment of legislation enabling the federal government to hold a consultative referendum "either to confirm the existence of a national consensus or to facilitate the adoption of the required amending resolutions." A binding referendum, on the other hand, might require a legislative body to act in a particular way. It could also serve as a ratification mechanism by which the ratification of amendments would be done directly by the people of Canada, and not by Parliament and the provincial legislatures. One proposal put forward

before the Committee for such a referendum prescribed the following ratification formula: (1) majority support in eight provinces; (2) support of 60% of all Canadians who vote; and (3) support of at least 40% of the people in every province.

There was certainly no consensus during our hearings and Conference on the appropriateness of constitutional referendums, whether they be national or provincial/territorial in scope. Opinions in one Conference workshop, for example, fell into three different categories: one group favoured a referendum only to break an impasse on a committee or among governments; another suggested they could be used periodically to ratify and legitimize parts of a constitutional package as they were agreed upon by a committee or by governments; and one delegate supported a referendum to ratify a complete package worked out among governments after a period of public consultation.

During our meeting in British Columbia, we learned that in 1991 both the Social Credit Party and the New Democratic Party had supported the passage of the Constitutional Amendment Approval Act. This Act stipulates that before the government introduces a constitutional resolution in the Legislature, it must conduct a referendum on the matter.

The other referendum legislation that was highlighted to us during the hearings was Quebec's Bill 150, An Act respecting the process for determining the political and constitutional future of Québec. This is the Act which requires that a referendum on sovereignty be held between June 8-22 or between October 12-26 this year. In the words of one witness, it has made the timetable for constitutional change "incredibly urgent."

We have considered the arguments in favour of referendums, including:

- they are said to be the most democratic amending procedure, giving the people a direct say on constitutional matters. We were told that in the

case of binding referenda, they are the only guarantee that the wishes of the people will be respected;

- they engender the feeling that the Constitution belongs to the people;
- by requiring direct public participation, people would become better informed; and
- they would make people more eager to participate in constitutional discussions.

We have also considered some of the concerns about the referendum concept, such as:

- it might weaken representative government and the power of elected officials. Political leaders could be seen as abdicating their responsibility;
- it requires an all or nothing response to sometimes complex proposals. Thus, for example, those who disagree with a single element of a proposal might feel compelled to reject the whole thing;
- it can accentuate divisions and polarize debate; and
- the votes of minorities might be overwhelmed by the majority.

The latter concern about the potential abuse of the rights of minorities by the majority was expressed in both Conference workshops on process. Other concerns of delegates included the non-binding nature of a consultative referendum, the cost of holding the vote, and whether or not an adequate public education campaign would be possible.

Without making any recommendations on the appropriateness of a referendum or constituent assembly, we wish to affirm that a consultation process can validly assume several forms. The process must not be seen as requiring one specific model only; however, it must contain ingredients of accessibility and fairness.

Approval of Constitutional Amendments

As mentioned above, the Constitution Act, 1982 prescribes a legislative model for the ratification of constitutional amendments -- that is, amendments must be passed by provincial legislatures and Parliament. We believe that the legislative model strikes an appropriate balance between consultation and leadership and should be retained in some fashion. We also believe that as part of the consultation component, public hearings should be mandatory prior to the passage of a constitutional resolution. It is essential that Canadians have an opportunity to speak out before an amendment becomes law. A recommendation to this effect was made earlier.

Apart from the mandating of public hearings, what changes should be made to the legislative ratification process? More particularly, should the so-called "7/50" formula and the unanimity formula be modified?

The Beaudoin-Edwards Committee report acknowledged that "given the range of possible alternatives to the current amending procedure and the range of considerations which needs to be addressed, the task of evaluating amending formulas is intimidating." As well, it stated that "amending procedures strike a centrally important constitutional balance, the balance between resistance to change and receptivity to change." Notwithstanding the "intimidating" nature of the exercise, in the discussion which follows we briefly analyze legislative amending formulas, mindful of the need to strike that constitutional balance. Because very few submissions discussed these formulas our review is limited in scope. It is not intended to be comprehensive.

General Amending Formula

As pointed out in the Interim Report, several amending formulas are prescribed in the Constitution Act, 1982. The so-called "7/50" formula requires the consent of Parliament and at least two-thirds of the provinces (that is, at least seven

provinces) having at least 50% of the population of all the provinces before an amendment can become law. Known as the general amending formula, it applies to all amendments not specifically provided for in the other amending formulas, plus certain specified matters, such as: Senate reform; the Supreme Court of Canada, other than its composition; and the establishment of new provinces. We note that the federal proposals support the transfer of these designated matters to the unanimity formula (with the exception of provincehood for the territories). Provinces may opt out of certain amendments falling under the 7/50 formula and in some circumstances receive compensation. A three-year time limit applies to the passage of these amendments.

Proponents of this formula contend that it recognizes the equality of the provinces. No province has a veto on constitutional change and every province has the opportunity of opting out of some amendments. The formula also requires some kind of national support for an amendment to pass, but without the rigidities of unanimity. At a minimum, one Western province, either Ontario or Quebec, and one Atlantic province must support an amendment if it is to pass.

A criticism of the formula is that it permits change to occur even when opposed by three provinces which, in theory, might have 49.9% of the population. A threshold higher than 50% has thus been suggested. Another criticism that has been made is that the formula does not recognize the distinctiveness of Quebec.

Unanimity Formula

The other major formula -- that of unanimity -- requires the consent of Parliament and all provinces to amendments in certain areas, such as: the use of the English and French language; the composition of the Supreme Court of Canada; and changes to the amending formulas themselves. No time limit is prescribed for the passage of these amendments.

Similar to the 7/50 formula, this formula can be seen as a recognition of the equality of the provinces. Every province regardless of size can protect its interests on fundamental matters. On a more specific level, Quebec has a guarantee that language provisions cannot be amended without its consent. Unanimity also creates an imperative for the development of consensus.

But how easily can that consensus be achieved? The principal objection to unanimity is the unwieldiness of the formula. Any province can block constitutional changes even if it represents only a small fraction of the national population.

Regional Formula (Beaudoin-Edwards model)

The Beaudoin-Edwards Committee recommended that in general the 7/50 and unanimity formulas be replaced by a new formula of Parliamentary and regional vetoes. Constitutional amendments would require the approval of Parliament and each of four regions of Canada, defined as follows:

- at least two of: New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia, and Prince Edward Island;
- Ontario;
- Quebec; and
- at least two of: Alberta, British Columbia, Manitoba, and Saskatchewan, representing at least 50% of the population of this region.

It was the view of the Beaudoin-Edwards Committee that this formula achieved a balance between the equalities of province and person. (The latter equality deals with the constitutional weight of individuals.) In addition, it was felt that the formula struck a more consistent balance between resistance to change and receptivity to change than was currently the case, even though it preserved the unanimity requirement for certain essential matters. The distinctiveness of Quebec was recognized in the form of a veto for the province.

One criticism of the proposal might be its inconsistency with the principle of the equality of the provinces, depending on how that principle is defined. Ontario and Quebec are each given a veto, whereas other provinces must act in concert to block an amendment. The Beaudoin-Edwards Committee, however, defined the principle of equality of the provinces as permitting variations among the provinces in specific roles and powers, according to their particular needs and for the purpose of furthering overall equality.

Another criticism of the proposal was levelled by the sole British Columbian on that Committee who, in an addendum to the report, argued that British Columbians had interests distinct from the prairie region. She urged the acceptance of a fifth region, British Columbia.

The concept of a regional Canada at all as a basis for an amending formula was strongly opposed by one witness from Manitoba. He felt that it showed an "arrogant and ignorant disregard" for the enormous differences that existed within the so-called regions.

A regionally-based formula similar to that of Beaudoin-Edwards (the difference being that the two Atlantic provinces would have to contain at least 50% of the region's population) was endorsed by one group for most amendments, including those designed to protect and promote fundamental values. However, the group felt that amendments which would reduce such protection should require unanimous consent. Some of the fundamental values it listed were gender equality, native rights, language rights, and multiculturalism.

Evaluation

Our assessment of amending formulas has led us to conclude that there is no perfect formula which will be unanimously supported across the country; rather, the goal must be the reaching of an effective compromise. We believe that the

Beaudoin-Edwards formula best achieves that compromise for the following reasons:

- It strikes a proper balance between the need for stability and the need for change. As stated in that Committee's report, the formula largely avoids the combination of too much protection (unanimity) and too little protection ("7/50");

- It adequately takes into account population differences among the provinces -- that is, the constitutional weight of individuals;

- It acknowledges clearly the need for some kind of national support for the ratification of amendments; and

- It is not inconsistent with the doctrine of the equality of the provinces. That doctrine does not preclude variations in provincial roles or powers, according to the particular needs of the people in any individual province. The Beaudoin-Edwards formula recognizes particular needs by, for example, its reflection of Quebec's distinctiveness in the form of a veto and by not marginalizing Prince Edward Island simply because it is Canada's smallest province. The absence of a 50% population minimum for the Atlantic provinces means that Prince Edward Island is not required to join with at least two other provinces in order to gain approval of its position by the Atlantic region.

In addition, we agree with the Beaudoin-Edwards Committee that the maximum period for the ratification of proposed constitutional amendments should be reduced to two years. If our other recommendations on the reform process are implemented, such as the one on early public hearings, it would be neither appropriate nor necessary to set aside three years for ratification. We did consider the possibility of a one-year limit, but feel that more time is required, especially considering the length of time it can take for a bill to pass through a legislature. Sufficient time must also be left for any compromises to emerge.

We have concluded that this new formula should not apply to the question of provincehood for the territories. During our meetings in the territories, it was impressed upon us that there should be a return to the pre-1982 formula whereby the formal decision to create new provinces rested solely with the people of the territory or region in question and the federal government. We agree that this

formula must be readopted. Provinces should be consulted, but they should not have a final say on the constitutional status of the territories.

Another exception to the general formula should apply to constitutional amendments directly affecting Aboriginal peoples. As recommended by Aboriginal witnesses, such amendments should require the consent of Aboriginal peoples.

We recommend that:

36. *In general, the amending formulas contained in sections 38, 41, and 42 of the Constitution Act, 1982 (the "7/50" and unanimity formulas) should be replaced by a requirement that constitutional amendments must receive the approval of Parliament and each of four regions of Canada, defined as follows:*

    - *at least two of: New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia, and Prince Edward Island;*
    - *Ontario;*
    - *Quebec; and*
    - *at least two of: Alberta, British Columbia, Manitoba, and Saskatchewan, representing at least 50% of the population of this region.*

37. *The maximum period for the ratification of proposed constitutional amendments should be two years, beginning on the day on which a proposal is ratified by either Parliament or a provincial legislature.*

38. *The creation of new provinces should require the consent only of Parliament and the legislature of the territory in question.*

39. *Any constitutional amendment directly affecting Aboriginal peoples should require their consent.*

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. *A Canada Clause should be developed, to be placed in the preamble to the Constitution.*

2. *The Canada Clause should address the values of Canada:*

   - *democratic participation by all Canadians, whatever their race, gender, religion, culture, or physical or mental disability; and concern for the well-being of all Canadians.*

   - *respect for the diversity of individuals, groups and communities; for the special responsibility of the province of Quebec to preserve and promote its distinct society; and for the contribution of people from many cultures and lands to the development of Canada;*

   - *the significance of the First Nations and their long stewardship of this land;*

   - *our historical traditions of a stable British parliamentary democracy, linguistic duality, and recognition and protection of cultural and linguistic minorities; and*

   - *the land itself, and respect for the natural environment.*

3. *The notwithstanding clause (s. 33) should be amended to provide that a declaration invoking s. 33 ceases to have effect after three years.*

4. *A review of the Charter of Rights and Freedoms should be undertaken with a view to identifying ways in which it could be improved. We believe all aspects of the Charter should be open to review, but recommend in particular that the following matters be examined:*

   Accessibility

   - *Whether there are methods to make the enforcement of the Charter more accessible?*

   Equality Rights' Guarantees

   - *Whether the Charter should state that the integration of persons with disabilities can best be achieved by their inclusion in the social, political and economic mainstream through the removal of barriers?*

- *Whether section 15 should be amended to provide that sexual orientation and language are prohibited grounds of discrimination?*

- *Whether section 27 should be amended to provide that it includes the multiracial, as well as the multicultural, heritage of Canada?*

Enforcement

- *Whether section 24 should be amended to clarify the remedies available to courts to rectify conditions deemed to be discriminatory or the causes of disadvantage?*

Language Rights

- *Whether the terms in which it is proposed to recognize Canada's linguistic duality are sufficient?*

- *Whether it should be possible to interpret the constitutional provisions regarding the English and French languages to include the sign languages of Deaf people?*

- *Whether section 14 should be amended to extend the right to the assistance of an interpreter to all legal proceedings?*

Property Rights

- *Whether section 7 should be amended to include a right to the enjoyment of property?*

5. *Governments should consider options through which the existence of barriers encountered by persons with disabilities could be periodically reviewed.*

6. *It should be recognized by all parties that access to resources and lands is an integral part of Aboriginal self-government.*

7. *The fiduciary responsibility of the federal government towards Aboriginal people should be affirmed. As part of this responsibility, we suggest that the Indian Act be revised, as negotiated with the Aboriginal people of Canada.*

8. *Representative Aboriginal organizations should be recognized as full participants in the constitutional process; Aboriginal people themselves will decide who represents them.*

9. *We endorse the "parallel process" of constitutional negotiations on Aboriginal issues, which includes formal consultation with urban Aboriginal people, women, youth and Elders.*

10. *We agree with the proposal of the federal government that a constitutional process to address Aboriginal constitutional issues and to monitor other important Aboriginal issues should be entrenched.*

11. *We also agree that the importance of the Aboriginal peoples to the identity and development of Canada should be recognized in the Canada Clause.*

12. *The inherent right of Aboriginal peoples to self-government within the Canadian constitutional framework should be recognized and this recognition should be entrenched in the Constitution without a deferral period.*

13. *When Aboriginal people have worked out a definition of self-government, provincial and federal governments must work with them to create a process, including a dispute resolution mechanism, to implement the right. This process could be entrenched in the Constitution.*

14. *Ordinary rights available to other Canadians under the Charter should be available to all Aboriginal people until the process of implementation of self-government is completed.*

15. *The distinct society clause as proposed by the federal government (the new section 25.1) should be considered a good basis for further discussion.*

16. *In order to recognize and affirm Quebec's distinct identity and special role within Canada,*

    - *a reference to Quebec's distinctness should be included in the proposed Canada Clause; and*

    - *a distinct society clause should be placed within the <u>Charter of Rights and Freedoms</u>.*

17. *A review of the existing division of powers should be undertaken with the following purposes:*

    - *To identify areas of overlap and duplication in the administration of powers. This part of the review should also identify gaps or areas in which there is some confusion over who has authority.*

    - *To identify areas of authority in which a different level of government might more effectively administer a power. Any*

transfer of authority in response to provincial needs must be accompanied by adequate fiscal resources.

18. *Powers should be redistributed in a flexible manner to address the important objectives of affirming the equitable treatment of all provinces, accommodating Quebec's needs to preserve and promote its distinct society, and maintaining a role for a strong federal government.*

19. *Specific mechanisms to reassign powers flexibly should be studied further. These mechanisms would include legislative delegation, making more powers concurrent with provincial or federal paramountcy, including certain bilateral agreements between governments in the Constitution, and the use of opting in or out of national shared-cost programs.*

20. *The federal government should exercise its spending power in areas of provincial jurisdiction within the following framework:*

    - *The federal government should not introduce new Canada-wide shared-cost programs and conditional transfers in areas of exclusive provincial jurisdiction, without the approval of at least seven provinces representing 50% of the population. The same restrictions should apply to the introduction of changes to existing shared-cost programs.*

    - *If a province chooses not to participate but establishes its own program which meets the objectives of the new program or the changes to a program, then it should receive reasonable compensation.*

    - *This provision should be entrenched in the Constitution.*

21. *The concept of a Social Charter should be embodied in an expanded s. 36 of the Constitution Act, 1982 in the following terms:*

    - *It should build on the principles found in s. 36, and uphold national standards and equitable access to programs involving but not limited to health care, education, social security and the environment;*

    - *Its role should be to ensure the continued maintenance and development of our tradition of national standards in social programs.*

    - *The principles of an expanded s. 36 could be monitored by a standing joint committee of the second chamber and House of Commons. This body could review proposed legislation or agreements or changes to existing agreements. It could also*

conduct systematic reviews of the adherence of governments to those principles.

- *Adherence to an expanded s. 36 would primarily rely on the moral and political pressure which would result from the public scrutiny of government policies this review process would provide. However, the options for implementing and enforcing an expanded s. 36 should be further explored. The provisions of an expanded s. 36 should not be judicially enforceable.*

22. *We support in principle efforts to reduce trade and other economic barriers within Canada.*

23. *The government of Ontario, in concert with other provinces and the federal government, should study further the details of the federal proposals regarding the economic union, seeking to clarify, negotiate and implement some of these measures through sub-constitutional means.*

24. *The Senate should be replaced by a new second chamber of Parliament whose mandate would include the effective representation of provincial and territorial interests in national decision-making.*

25. *The House of Commons must remain the sole confidence chamber in Parliament. Legislative defeat in the second chamber should not lead to the resignation of the government.*

26. *The second chamber must be an elected body. Members could be elected either (a) directly in a separate election to be held in conjunction with a provincial or territorial election; or (b) indirectly under a system of proportional representation based on provincial or territorial election results. This latter model would work as follows:*

    - *Voters would continue to cast ballots in provincial and territorial elections as at present.*

    - *Seats in the second chamber would be allocated in proportion to the popular vote received in the province or territory by those parties contesting the election in question. Thus, if a party received 30% of the vote, it would be entitled to 30% of the province's or territory's seats in the second chamber.*

    - *The parties would then select the individuals who would fill these seats. One way of doing so might be through the preparation of a list of second chamber candidates by each party that would be available to the public prior to the election. If the election results translated into three seats (eg. 30% support for a particular party in a province entitled to 10 seats), the top three names on the party list would be selected.*

27. *Candidates should not be required to meet any property qualifications.*

28. *The distribution of provincial and territorial seats in the second chamber should be made more equitable than is currently the case in the Senate. The concept of equitability might even extend to equal provincial representation, if our recommendations on the powers of the second chamber are adopted.*

29. *All bills passed by the House of Commons should be introduced in the second chamber and be subject to either an absolute or suspensive veto as follows:*

    - *In the case of bills introducing or changing shared-cost programs in areas of exclusive provincial jurisdiction, the veto power should be absolute. However, if Recommendation 20 on these programs is implemented, this veto power need not be granted.*

    - *In the case of all other bills, the second chamber should have a suspensive veto. If this chamber (a) failed to approve a bill or (b) approved it with amendments, the bill would be returned to the House of Commons for further debate and an additional reading. The Commons could choose to accept or reject any amendments made by the second chamber. This veto would work in conjunction with the possible changes to the division of powers stated in Recommendations 17-19 and vary in length according to the nature of the bill in question.*

30. *A standing joint second chamber - House of Commons committee could be established to monitor carefully the fulfillment of national standards under the enhanced s. 36 of the Constitution Act, 1982. This joint committee could have jurisdiction to recommend remedial action to both levels of government. Further study is required to determine if the mandate of the committee could extend to other federal-provincial matters.*

31. *The statutory requirement of three judges from Quebec on the Supreme Court of Canada should be entrenched in the Constitution. As well, consideration should be given to entrenching the convention whereby three judges on the Court are appointed from Ontario, two from the Western provinces, and one from the Atlantic provinces. Entrenchment, however, must include the possibility of selecting judges from the territories.*

32. *The Constitution should be amended to provide that in the case of a vacancy on the Supreme Court of Canada, the federal Minister of Justice should ask the appropriate provincial or territorial Minister(s) of Justice or Attorney(s) General to submit a list of nominees. Where an appointment is made to the Court, the federal government should appoint*

a person whose name has been submitted on such a list and who is acceptable to the federal government.

33. *Pursuant to Standing Orders 104(i) and 105 of the Legislative Assembly of Ontario, the Standing Committee on the Legislative Assembly should conduct a detailed study of possible reforms to the electoral and political system, attaching importance to such goals as representativeness and accountability.*

34. *The Standing Orders of the Legislative Assembly of Ontario should be amended to make mandatory the holding of public hearings on any constitutional resolution introduced by the Government of Ontario in the Assembly. As well, a prior set of hearings should be required on any proposed constitutional amendment initiated by the Governments of Canada or Ontario, or to which the Governments of Canada or Ontario have given their agreement in principle.*

35. *The Legislative Assembly of Ontario should establish a Standing Committee on the Constitution, as recommended in the 1988 Report of the Select Committee on Constitutional Reform and in the 1990 Report of the Select Committee on Constitutional and Intergovernmental Affairs. This new Standing Committee would conduct the hearings mandated under Recommendation 34. It would also be empowered to study constitutional matters on which the Governments of Canada and Ontario had yet to express a position.*

36. *In general, the amending formulas contained in sections 38, 41, and 42 of the Constitution Act, 1982 (the "7/50" and unanimity formulas) should be replaced by a requirement that constitutional amendments must receive the approval of Parliament and each of four regions of Canada, defined as follows:*

- *at least two of: New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia, and Prince Edward Island;*
- *Ontario;*
- *Quebec; and*
- *at least two of: Alberta, British Columbia, Manitoba, and Saskatchewan, representing at least 50% of the population of this region.*

37. *The maximum period for the ratification of proposed constitutional amendments should be two years, beginning on the day on which a proposal is ratified by either Parliament or a provincial legislature.*

38. The creation of new provinces should require the consent only of Parliament and the legislature of the territory in question.

39. Any constitutional amendment directly affecting Aboriginal peoples should require their consent.

ONTARIO LEGISLATIVE LIBRARY
3 1867 00008978 4

DATE DUE

NOV - 1 1995			
NOV - 3 1995			
DEC 0 3 1997			
JAN 2 9 1999			
NOV 2 1 2008			
MAR - 3 2011			

CARR McLEAN, TORONTO FORM #38-297

SELECT COMMITTEE ON
ONTARIO IN CONFEDERATION

Ontario
LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

COMITÉ SPÉCIAL SUR LE RÔLE DE
L'ONTARIO AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION

L'honorable David Warner, député
Président de l'Assemblée législative

Monsieur,

Votre comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération a l'honneur de vous présenter son rapport définitif et demande qu'il soit inséré au Feuilleton et Avis pour prise en considération par l'Assemblée, conformément à l'alinéa 36 b) du Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Dennis Drainville, député
Président du comité

Queen's Park
Le 5 février 1992

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ontario. Assemblée législative. Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération
Rapport final du Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: Final report of the Select Committee on Ontario in Confederation.
ISBN 0-7729-9315-7

1. Gouvernement fédéral--Canada. 2. Canada--Droit constitutionnel--Amendements. I. Titre. II. Titre: Final report of the Select Committee on Ontario in Confederation.

KE4270.O57 1992 342.71'02 C92-092517-0F

COMPOSITION DU

COMITÉ SPÉCIAL SUR LE RÔLE DE L'ONTARIO AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION

DENNIS DRAINVILLE
Président

GILLES BISSON
Vice-président

JENNY CARTER
ALVIN CURLING
ERNIE EVES
CHARLES HARNICK

MARGARET HARRINGTON

GARY MALKOWSKI
IRENE MATHYSSEN
STEVEN OFFER
YVONNE O'NEILL
(Ottawa-Rideau)
DAVID WINNINGER

HAROLD BROWN
Greffier du Comité

TANNIS MANIKEL
Greffier du Comité

ALISON DRUMMOND
BOB GARDNER
PHILIP KAYE
MARC LEE
PAUL MURRAY
TED WAKEFIELD
du Service de recherches de l'Assemblée législative

Modification dans la composition du Comité

Le 15 avril 1991	Irene Mathyssen pour Marilyn Churley
Le 14 mai 1991	Evelyn Gigantes pour Fred Wilson (Frontenac-Addington)
Le 3 juin 1991	Alvin Curling pour Charles Beer
Le 24 septembre 1991	Dennis Drainville pour Tony Silipo
Le 24 septembre 1991	Jenny Carter pour Evelyn Gigantes

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
Audiences du Comité	2
Conférence sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération	3
Autres territoires de compétence	3
Le rapport et la poursuite du débat	4
LES CARACTÉRISTIQUES ET VALEURS FONDAMENTALES DU CANADA	5
Le respect de la diversité	7
Questions de langue	8
L'égalité	8
La démocratie	8
Le rôle du Québec	9
Les propositions et audiences fédérales	9
Conclusion	10
LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS	11
Introduction	11
Clause dérogatoire	12
Droits à l'égalité	14
Droits linguistiques	16
Droits à la propriété	18
LES QUESTIONS AUTOCHTONES	21
Perspectives sur l'autonomie gouvernementale - Ontario	21
Perspectives sur l'autonomie gouvernementale - autres provinces et territoires	23
Propositions et audiences fédérales	24
Conclusion	27
L'AVENIR DU QUÉBEC AU CANADA	31
Généralités	31
Société distincte	31
Prise en compte des autres aspirations du Québec	33

LA RÉPARTITION DES POUVOIRS 36

Introduction 36
Face aux principes de base 37
Le principe de l'égalité des provinces et le rôle du gouvernement fédéral 37
Délégation de pouvoirs législatifs 39
Recours élargi aux pouvoirs concurrents 39
Enchâssement d'ententes bilatérales fédérales-provinciales 40
Recours au retrait ou à l'adhésion 41
Examen de la répartition des pouvoirs 42
Conclusion 44
Normes nationales en matière de programmes sociaux 45
Les programmes à frais partagés et le pouvoir fédéral de dépenser 45
La charte sociale 48
La répartition des pouvoirs et l'économie 51

LES INSTITUTIONS NATIONALES ET LE SYSTÈME POLITIQUE 55

Réforme de la deuxième chambre du Parlement 55
Objectifs de la réforme 55
Structure et fonctionnement d'une nouvelle deuxième chambre 58
Sélection 58
Représentations 60
Pouvoirs 61
Cour suprême du Canada 65
Le système électoral et le processus politique 67

LE PROCESSUS DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE 70

Élaboration des modifications constitutionnelles 71
Principes de la participation du public 71
Assemblée constituante 72
Référendums 74
Approbation des modifications constitutionnelles 76
Formule normale de modification 77
Formule de l'unanimité 78
Formule régionale (modèle Beaudoin-Edwards) 78
Évaluation 80

LISTE DES RECOMMANDATIONS 83

INTRODUCTION

La fédération canadienne est arrivée à un tournant critique de son évolution. Les questions qui alimentent aujourd'hui le débat, soit les droits des autochtones, l'avenir du Québec, les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, le rôle de la Constitution comme moyen de protéger et de promouvoir les droits de la personne et les valeurs collectives et de servir de guide aux programmes de l'État, ainsi que la mise sur pied d'institutions politiques plus efficaces et plus responsables, sont essentielles à l'orientation future du pays. L'échec de l'Accord du lac Meech a fait comprendre aux politiciens de notre pays que le grand public doit participer au débat constitutionnel. Notre objectif principal a donc été de favoriser la participation du public.

Comme l'un des premiers partenaires de la Confédération et comme la province ayant la plus grande population au Canada, l'Ontario se doit de participer activement au renouvellement de notre pays. En fait, le Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération est le troisième grand comité spécial de l'Assemblée législative de l'Ontario à se pencher sur la question constitutionnnelle depuis 1987. Ce comité a été formé le 20 décembre 1990 et se compose de 12 membres de l'Assemblée législative provinciale provenant des trois partis. Nous avions pour mandat de soumettre un rapport, après examen, sur les points suivants :

- les intérêts et les aspirations d'ordre social et économique de l'ensemble de la population de l'Ontario au sein de la Confédération;
- la forme de confédération susceptible de satisfaire le plus efficacement aux aspirations sociales et économiques de la population de l'Ontario.

Pour nous acquitter de notre mandat, nous avons entrepris la plus importante consultation auprès du public qu'ait faite un comité d'une assemblée législative provinciale.

Audiences du Comité

La première phase de nos travaux se composait de quatre semaines d'audiences publiques tenues entre le 4 février et le 1er mars 1991.

- En tout, plus de 600 particuliers et groupements ont soumis leurs observations dans 20 centres répartis dans toute la province. Pour inciter le public à participer aux audiences, la plupart des rencontres se sont déroulées dans des locaux accessibles. Plusieurs audiences ont suivi le modèle des réunions de conseils de ville et, à Sioux Lookout, il y a même eu une tribune téléphonique pour les collectivités autochtones qui s'est tenue dans leur langue respective. Dans la mesure du possible, nous avons permis l'audition de témoins qui n'étaient pas prévus à l'horaire. À plusieurs occasions, le Comité s'est scindé en deux groupes pour entendre un plus grand nombre de témoins.

- En plus de ces dépositions devant le Comité, nous avons reçu plusieurs centaines de mémoires, dont certains étaient très complets. Un grand nombre de personnes ont renvoyé la carte-réponse insérée dans le document de consultation du gouvernement, intitulé «*Changement et renouveau : Invitation à parler d'un nouveau Canada*», et près de 10 000 appels ont été reçus par l'entremise de la ligne téléphonique sans frais.

Le rapport provisoire de mars 1991 du Comité se fondait sur cette consultation étendue du public. Le rapport a été produit sous forme de document écrit, de bande sonore et de document en braille, en français et en anglais, et un sommaire du rapport provisoire a été publié dans 10 langues.

La deuxième phase des audiences, tenue en juillet et en août, avait une orientation plus précise. Plus de 50 témoins-experts, groupements communautaires et associations ont répondu à une série de questions préparées par le Comité.

La publication des propositions du gouvernement fédéral en septembre sous le titre «*Bâtir ensemble l'avenir du Canada*» s'est révélée un jalon important dans le processus constitutionnel. Nous avons donc tenu une série d'audiences sur trois semaines en octobre et novembre pour évaluer rapidement la réaction initiale des Ontariens à ces propositions.

Chaque réunion du Comité a été télévisée en direct par la chaîne parlementaire de l'Ontario et reprise chaque soir en français sur La Chaîne. TVOntario a télédiffusé un résumé quotidien et une revue hebdomadaire des audiences de février. Pour permettre aux malentendants de suivre les débats, un interprète gestuel a été présent à toutes les audiences publiques et les émissions de la chaîne parlementaire étaient sous-titrées codées.

Conférence sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération

Outre les audiences officielles, nous avons également voulu trouver de nouveaux moyens de consulter davantage et plus directement les Ontariens. La Conférence sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération, tenue du 17 au 19 octobre 1991, a rassemblé un groupe représentatif pour approfondir les questions constitutionnelles. La Conférence a commencé par la présentation d'une vidéocassette des observations franches tirées des audiences de février. Pour s'assurer que les hommes et les femmes qui ont participé à la conférence reflétaient la diversité sociale, culturelle, ethnique et régionale de l'Ontario, nous avons demandé à des conseils consultatifs et à des groupements communautaires de nous communiquer le nom de délégués. Chaque délégué a participé à deux ateliers et a reçu de la documentation pour faciliter la discussion.

Il y a eu huit ateliers sur les thèmes qui ont émané de nos délibérations : les caractéristiques et valeurs fondamentales du Canada, la Charte des droits et libertés, les peuples autochtones, les modifications constitutionnelles et l'économie, l'avenir du Québec au Canada, la répartition des pouvoirs, les institutions nationales et le système politique, ainsi que le processus de réforme constitutionnelle. Comme on pouvait s'y attendre, les propositions fédérales ont servi de cadre à bon nombre des discussions dans les ateliers. Les résumés de chacun de ces ateliers ont constitué le fond du rapport sur la conférence préparé pour le Comité. Nous avons étudié ce rapport avec soin et souhaitons encore une fois remercier tous ceux qui ont participé à la conférence. La conférence a mobilisé les médias et a été télévisée sur la chaîne parlementaire.

Autres territoires de compétence

Dans le but de prendre en compte le point de vue de l'ensemble du pays dans ses délibérations, le Comité a voulu obtenir de première main l'opinion des comités constitutionnels des autres provinces et des territoires. En août, le Comité s'est scindé en deux groupes pour visiter les provinces de l'Ouest et les deux territoires, à l'exception de la Saskatchewan, qui n'avait pas de comité constitutionnel à ce moment-là. En novembre, le Comité s'est encore scindé en deux groupes pour visiter les provinces de l'Atlantique. Au

cours d'un voyage spécial, nous avons rencontré les représentants des commissions de l'Assemblée nationale du Québec.

Chaque voyage nous a apporté une mine de renseignements sur les questions que les autres régions de notre pays considèrent comme pertinentes. Nous avons étudié attentivement les rapports rédigés par plusieurs de ces comités provinciaux et territoriaux. Nous avons eu l'occasion de rencontrer le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada en octobre.

Le rapport et la poursuite du débat

Il ne faut pas considérer le présent rapport comme la réponse définitive à toutes les questions constitutionnelles qui font aujourd'hui l'objet du débat. Selon nous, nous avions comme objectif principal de nous mettre à l'écoute de la population de l'Ontario. En conséquence, les questions soulevées par le grand public au cours de nos audiences ont largement déterminé l'étendue et les détails du rapport. Chaque chapitre aurait pu facilement devenir le sujet d'un rapport distinct.

Il ne faut pas non plus que l'ensemble des compromis et le consensus qui se dégagera au cours des prochains mois soient considérés comme la fin du débat constitutionnel et de l'évolution de cette question. L'élaboration d'une constitution est un processus continu et la Constitution doit être un document vivant. Ses principes continueront à faire l'objet de débats et ses dispositions continueront d'évoluer en réaction à l'évolution des conditions et des besoins. Il ne faut également pas oublier ce qu'une constitution peut et ce qu'elle ne peut pas faire. Aussi cohérentes et aussi raffinées que peuvent être les réformes constitutionnelles qui seront adoptées en fin de compte, elles ne régleront pas tous les problèmes et ne relèveront pas tous les défis auxquels se heurtent les Canadiens.

Le prochain chapitre commence par les valeurs et les caractéristiques fondamentales qui sont jugées essentielles à la société canadienne et par la façon d'insérer ces valeurs dans la Constitution.

LES CARACTÉRISTIQUES ET VALEURS FONDAMENTALES DU CANADA

Que signifie être Canadien? Comment la Constitution peut-elle permettre aux citoyens de notre pays de répondre à cette question? Les Ontariens intéressés par la question, les témoins-experts et les délégués à la conférence tenue par le Comité se sont entendus pour dire qu'il serait souhaitable que la Constitution traite des valeurs communes des Canadiens et donne à chacun d'eux le sentiment qu'il fait partie de l'entreprise nationale. Quoique des centaines de personnes différentes se soient présentées devant nous dans divers lieux pour nous faire part d'une foule de valeurs particulières, il était étonnant de constater le consensus qui s'est dégagé sur les plus importantes de ces *valeurs*. Comme le mentionnait notre rapport provisoire, celles-ci étaient la démocratie, le respect de la diversité et l'égalité. Il y avait une plus grande divergence d'opinions sur les *caractéristiques* fondamentales du pays, mais, parmi celles qui ont été évoquées par un certain nombre de personnes, mentionnons notre réputation internationale, la nature bilingue et multiculturelle du Canada, la volonté de transiger pour résoudre les différends, nos programmes sociaux et la *Charte des droits et libertés*. Le présent chapitre se veut une étude de ces valeurs et caractéristiques; on y souligne plus particulièrement la contribution apportée par les délégués à notre conférence d'octobre et le consensus que nous avons constaté tant à la conférence qu'au cours de nos audiences sur l'inclusion d'une clause Canada dans la Constitution.

Nos audiences de février ont traité de ces valeurs dans les grandes lignes (se reporter à notre rapport provisoire pour de plus amples détails). Toutefois, au cours de notre deuxième série d'audiences tenue en été, la discussion s'est peu à peu centrée sur la clause Canada. Diverses opinions ont été exprimées sur la formule et la fonction d'une telle clause, mais la plupart des témoins se sont entendus sur certaines valeurs qui doivent s'y trouver. Notons, entre autres, une reconnaissance appropriée (et longtemps attendue) des Premières Nations de notre pays, le rôle historique de la dualité linguistique résultant de la colonisation du pays par les colons français et anglais, de même que la reconnaissance du rôle des immigrants provenant de bon nombre d'autres pays et cultures dans l'édification de notre pays. D'aucuns ont aussi reconnu le rôle distinct du Québec dans la préservation d'une société francophone.

Les valeurs communes des Ontariens ont également fait l'objet de la vidéocassette lancée au cours de la conférence, ainsi que des deux ateliers. Comme en février, un consensus s'est dégagé sur un certain nombre de points intéressants. Les *caractéristiques* fondamentales du Canada reconnues au cours des deux ateliers étaient les suivantes :

- l'existence de deux langues officielles,
- un système parlementaire démocratique,
- la diversité de nos origines.

Parmi les *valeurs* fondamentales mentionnées, notons :

- le respect de la dignité de chacun,
- le respect de la diversité raciale, culturelle et linguistique
- l'équité,
- l'égalité,
- le bien-être des enfants et le respect de leurs droits,
- l'engagement envers la protection des droits, des responsabilités, des croyances et des valeurs de toutes les provinces, territoires et peuples du Canada,
- le respect de l'environnement naturel,
- la liberté de religion,
- la dualité linguistique,
- une attitude d'ouverture.

Les participants des deux ateliers se sont entendus pour dire qu'il serait utile pour les Canadiens d'enchâsser certaines de ces valeurs et caractéristiques dans la Constitution. Nous respectons le consensus qui s'est dégagé au cours de nos nombreuses consultations auprès des Ontariens, qu'il s'agisse d'experts constitutionnels ou de citoyens intéressés. Nous recommandons donc ce qui suit :

1. ***Il serait souhaitable d'élaborer une clause Canada et de la placer dans le préambule de la Constitution.***

Le respect de la diversité

Tant les témoins que les délégués à la conférence ont affirmé avec énergie que, si la «tolérance» était une chose admirable, elle ne constituait pas une valeur suffisamment solide à notre époque : le respect de la diversité est un modèle plus positif pour la création d'une société moderne dans notre pays. Tous les droits collectifs que les témoins veulent voir figurer dans une clause Canada témoignent du respect de la diversité des divers groupes; de même, les droits individuels enchassés dans la Constitution permettent à tous les Canadiens de jouir des droits et d'assumer les responsabilités de leur citoyenneté.

Ces droits collectifs trouvent leur origine dans l'histoire canadienne. L'*Acte de Québec* de 1774 a été le premier document officiel au Canada reconnaissant que la société distincte de Canadiens français ne serait pas assimilée dans une façon de vivre britannique, même si elle faisait partie de l'empire britannique. Les rapports spéciaux entre les «amérindiens» et le gouvernement fédéral ont été reconnus dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Enfin, l'article 27 de la Charte stipule qu'elle doit être interprétée de façon à concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

Quoique l'on se soit entendu au cours de la conférence sur le fait que le Canada se compose de divers groupes culturels et qu'il est une collectivité composée de diverses religions, valeurs, idéologies et cultures, les participants à l'un ou l'autre des ateliers n'ont pu s'entendre sur la notion de trois nations fondatrices (autochtone, française et anglaise) ou de communautés nationales, ni sur la façon de reconnaître la contribution des autres groupes ethniques. On a hésité, au cours de ces ateliers et au cours de ceux portant sur les questions autochtones, à reconnaître officiellement la notion de nations fondatrices. Cependant, les Ontariens sont en faveur du respect de la diversité et, en conséquence, d'une certaine reconnaissance des divers groupes dans la Constitution. Les traditions du Canada, soit la démocratie parlementaire, la coexistence de deux groupes linguistiques au sein de l'État, une société stable et où il fait bon vivre, ont attiré bon nombre d'immigrants du monde entier.

Questions de langue

Notre conviction dans cet aspect des droits collectifs a été corroborée au cours de nos audiences tenues depuis février, où nous n'avons entendu presque aucune objection à la reconnaissance de deux langues officielles au Canada. Tout particulièrement sur les questions soulevées par une clause Canada, on s'est généralement entendu pour dire qu'il s'agit là de l'une des caractéristiques fondamentales du pays.

L'égalité

L'équité et l'égalité sont reconnues comme des valeurs fondamentales du système politique canadien; il reste à savoir comment ces valeurs peuvent être enchâssées dans le préambule de la Constitution. Le prochain chapitre traite plus en détail des droits à l'égalité garantis à l'heure actuelle par la *Charte des droits et libertés*. Toute déclaration générale sur l'égalité dans une clause Canada doit être compatible avec ces droits, voire les renforcer. Les circonstances historiques ont amené la reconnaissance de certains groupes dans la Constitution : les obstacles à une participation égale à la société débouchent sur la reconnaissance des besoins d'autres groupes. La Charte traite des aspects proactifs des droits à l'égalité au paragraphe 15 (2), qui permet expressément la mise sur pied de programmes pour améliorer la situation des groupes défavorisés.

La justice sociale et nos programmes sociaux ont été considérés comme des valeurs fondamentales du Canada. Les discussions sur la présente question au cours de nos audiences d'été et d'automne ont porté principalement sur le concept d'une charte sociale, notamment après la publication du document de consultation du gouvernement provincial sur cette idée. Le chapitre sur la répartition des pouvoirs traite de ce concept.

La démocratie

Contrairement à nos audiences de février, les témoins n'ont pas traité en profondeur de la valeur de la démocratie, quoique les délégués à la conférence en aient fait mention. D'une certaine façon, cette situation témoigne probablement de la stabilité de l'État canadien. Un témoin a affirmé que la démocratie est la pleine, équitable et efficace participation de tous les

membres de la société au gouvernement de cette société. Comme pour l'égalité, cette notion exige l'élimination des obstacles auxquels se heurtent les groupes défavorisés. Entre autres, un témoin a suggéré d'affirmer le droit de vote des sans-abri. Sans doute qu'une clause Canada ne pourrait pas traiter de ces questions en si grand détail. Cependant, les valeurs démocratiques mentionnées par les témoins et les délégués exigent que les groupes défavorisés participent activement à la démocratie pour qu'elle ait un sens véritable. C'est pourquoi nous croyons qu'il y aurait lieu que la clause Canada traite de façon très positive de la valeur de la démocratie.

Le rôle du Québec

On trouvera, dans le chapitre sur le Québec, une discussion approfondie sur le rôle distinct du Québec comme unique société francophone au Canada. Ce caractère distinct a été reconnu implicitement dans la Constitution, notamment par la reconnaissance du Code civil comme loi de cette province. Les témoins qui ont traité de cette question ont généralement reconnu que le caractère distinct du Québec est une caractéristique fondamentale du Canada. Il ne faudrait pas que la reconnaissance de ce fait entraîne une division dans le pays ou dans la Constitution. Comme le faisait remarquer le premier ministre dans son allocution à notre conférence, propos qui ont été repris par d'autres témoins qui se sont présentés devant nous, cette reconnaissance ne nous enlève rien à nous en tant qu'Ontariens ou Canadiens.

Les propositions et audiences fédérales

L'examen par le gouvernement fédéral des valeurs fondamentales du Canada se concentre sur une clause Canada. Ses propositions, dans le document intitulé *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, n'offrent pas de libellé de cette clause, mais énumèrent une série de caractéristiques du Canada qu'il y aurait lieu de faire figurer dans une clause de ce genre. Il sera évident dans notre recommandation finale que nous avons reconnu que les propositions fédérales mettent le doigt sur bon nombre de caractéristiques importantes de notre pays.

Conclusion

Nous nous félicitons des nombreuses suggestions faites par les témoins, qui nous ont permis de définir ce qu'on entend par être Canadien. Toutefois, nous entérinons pleinement la mise en garde des témoins qui se sont présentés devant le Comité et des délégués de la conférence pour dire qu'il ne faudrait pas que la clause devienne une longue énumération de droits acquis ou une mini-charte. L'élaboration d'une telle énumération de groupes et de protections particulières pour ces groupes risque d'exclure certains intérêts importants. Nous préférerions élaborer une clause aussi globale que possible. En même temps, l'histoire du Canada comprend une reconnaissance des droits des minorités linguistiques et un rapport spécial entre l'État fédéral et les peules autochtones. Plus récemment, certains Canadiens estiment que la reconnaissance des nombreuses cultures des immigrants du Canada doit faire partie de la nouvelle identité distincte de notre pays. Pour cette raison, nous avons tenté, dans nos suggestions, relativement à cette clause, de dégager les valeurs du Canada qui nous unissent, ainsi que nos attentes par rapport à l'avenir. Il serait souhaitable que tous les Canadiens puissent se voir dans ce miroir de notre âme. Nous recommandons donc ce qui suit :

2. ***Il y aurait lieu que la clause Canada traite des valeurs du Canada :***

- ***La participation démocratique de tous les Canadiens quels que soient leur race, leur sexe, leur religion, leur culture ou leur capacité physique ou mentale et la préoccupation du bien-être de tous les Canadiens.***

- ***Le respect de la diversité des personnes, des groupes et des communautés, le respect de la responsabilité particulière de la province du Québec de préserver et de promouvoir sa société distincte et le respect de la contribution des populations provenant d'un grand nombre de cultures et de territoires à l'histoire du Canada.***

- ***L'importance des Premières Nations et leur longue gestion de cette terre.***

- ***Nos traditions historiques d'une démocratie parlementaire britannique stable, d'une dualité linguistique et de la reconnaissance et de la protection des minorités culturelles et linguistiques.***

- ***La terre elle-même et le respect de l'environnement naturel.***

LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS

Pour notre discussion des droits économiques et sociaux, voir la partie intitulée La charte sociale dans le chapitre sur la Répartition des pouvoirs.

Introduction

Depuis sa constitutionnalisation en 1982, la *Charte des droits et libertés* est maintenant considérée comme l'un des plus importants énoncés de nos valeurs et de nos droits et comme un document juridique susceptible de faire progresser notre société. Les participants à nos audiences et à la Conférence considèrent la Charte comme un moyen efficace pour promouvoir et protéger les intérêts des défavorisés et pour résoudre des problèmes sociaux importants.

On s'est entendu pour dire, toutefois, qu'il ne fallait pas considérer les dispositions actuelles de la Charte comme immuables, mais plutôt comme un premier pas vers la reconnaissance de nos valeurs et droits importants. De même, il importe d'évaluer dans quelle mesure la Charte a pu atteindre ses objectifs. À cet égard, un certain nombre de témoins ont affirmé que, dans sa forme actuelle, la Charte offre une protection qui n'est que le strict minimum. On nous a proposé diverses façons de l'améliorer, notamment par l'élimination ou la restriction de la capacité des gouvernements d'y déroger, par le renforcement des droits à l'égalité et des droits linguistiques et par l'inclusion d'autres droits comme les droits économiques et sociaux, ainsi que les droits à la propriété.

Le présent chapitre se propose d'étudier un certain nombre de ces propositions, mais nous hésitons à recommander des modifications à la Charte. Si nous reconnaissons que certains des témoins croient fermement qu'il y a lieu d'y apporter divers changements, nous croyons que bon nombre des changements proposés soulèvent des questions complexes dans un domaine du droit qui évolue toujours. Nous avons donc cherché principalement à cerner les aspects sur lesquels il y a lieu de se pencher et à suggérer que ces questions fassent partie d'un examen plus général de la Charte. Nous ne cherchons pas à ce que toutes ces questions soient traitées dans le débat constitutionnel actuel, mais qu'elles fassent partie d'un

examen continu de la Charte. Nous estimons qu'un tel examen, effectué par une commission ou un comité compétent en la matière, serait la meilleure façon d'assurer que les modifications à la Charte se fassent de façon efficace et complète.

Avant de traiter de certaines propositions particulières, il y a lieu de se pencher sur diverses questions d'intérêt plus général. Un certain nombre de témoins ont affirmé que même si la Charte joue un rôle clé dans la promotion des droits qu'elle garantit, elle ne représente qu'une solution partielle à ces préoccupations. Afin que soient respectés la plupart des droits - notamment les droits à l'égalité - il faut prendre des mesures à l'échelon plus pratique de notre quotidien. Pour l'avancement de ces droits, il est plus important d'avoir des politiques efficaces pour la prestation des services et de modifier les attitudes. On a également fait remarquer que même à ce niveau, une charte qui reflète nos valeurs importantes peut servir d'outil pour faciliter la compréhension de ces valeurs.

Certains témoins ont également souligné que le coût dissuasif des poursuites pour violation à la Charte en décourage bon nombre. Nous croyons que les problèmes d'application de la Charte sont plus étroitement liés aux problèmes généraux d'accès à notre système judiciaire plutôt qu'à une carence particulière de la Charte. Nous reconnaissons quand même que ces problèmes prennent tout leur sens lorsqu'ils empêchent les citoyens de faire respecter des droits importants et nous croyons qu'il y aurait lieu de faire un examen général de la Charte pour trouver des façons d'en faciliter l'application.

Enfin, il y a un autre point qui concerne la Charte, mais dont nous n'avons pas traité dans le présent chapitre, soit la proposition d'inclure une clause obligeant en partie des tribunaux à interpréter la Charte de façon conforme à la reconnaissance de la société distincte du Québec. Nous sommes conscients du fait que les répercussions d'une telle disposition pour la clause sont importantes, mais nous avons choisi de nous pencher sur cette question plus en détail dans le chapitre sur le Québec.

Clause dérogatoire

La clause dérogatoire communément appelée «clause nonobstant» permet au Parlement ou à l'assemblée législative d'une province d'adopter une loi où il est expressément déclaré que

celle-ci a effet indépendamment de l'effet qu'elle a sur un droit garanti par la Charte. La Charte fixe certaines exigences concernant la façon d'utiliser cette clause, notamment le fait qu'elle ne s'applique qu'à l'article 2 et aux articles 7 à 15 de ladite Charte et que toute déclaration invoquant cette clause cesse d'avoir effet au plus tard après cinq ans. Cette mesure force les gouvernements qui invoquent la clause dérogatoire à adopter de nouveau la loi, obligeant ainsi le législateur à la réexaminer régulièrement.

Nombre de témoins qui ont soulevé la question de l'importance de la Charte ont fait certaines réserves sur la capacité des gouvernements de contourner les garanties qu'elle offre en adoptant une loi dérogeant à la Charte. Ils ont affirmé qu'une telle disposition est contraire à la notion de la protection des droits fondamentaux. Comme l'avançait un témoin, il n'y a pas de zone intermédiaire entre la suprématie du Parlement et la suprématie de la Charte. On a prétendu également que la Charte offre suffisamment de latitude pour permettre aux tribunaux de prendre en compte les préoccupations des gouvernements. À la lumière de ces préoccupations, certains témoins ont recommandé d'éliminer la clause dérogatoire.

Par contre, d'aucuns ont affirmé qu'il était approprié dans certaines circonstances d'avoir recours à cette clause. Toutefois, ces circonstances seraient exceptionnelles et il y aurait lieu au moins de rendre plus difficile l'exercice de ce pouvoir. Parmi les suggestions à cette fin, mentionnons : l'obligation d'avoir une majorité des voix - comme 66 ou 75 pour 100 - pour adopter une loi invoquant la clause dérogatoire, l'obligation qu'une telle loi soit adoptée de nouveau tous les trois ans au lieu de tous les cinq ans, obligeant ainsi le législateur à la réexaminer plus fréquemment, ainsi que la protection de certains droits contre l'application de cette clause. À cet égard, un certain nombre de groupements de défense des droits à l'égalité ont affirmé qu'il ne faut pas assujettir ces droits à la clause dérogatoire.

Néanmoins, certains témoins ont considéré qu'il y avait lieu de garder la clause dérogatoire comme telle. On a affirmé qu'il était important que les gouvernements aient le dernier mot sur ces questions, puisqu'à titre de représentants élus, contrairement aux juges, ils doivent répondre de leurs décisions à la population. À cet égard, un témoin a prétendu que la clause dérogatoire est une façon efficace d'en arriver à un équilibre entre les tribunaux et les gouvernements. Quelques témoins ont également fait remarquer que le maintien de la clause dérogatoire est essentiel au sentiment de sécurité culturelle du Québec.

Nous nous rendons compte que même la possibilité de déroger aux garanties offertes par la Charte est susceptible de l'affaiblir. Cependant, nous considérons qu'il existe certaines circonstances, quoique exceptionnelles, où une telle clause serait appropriée. Nous estimons que les exigences actuelles pour l'utilisation de la clause dérogatoire assurent en grande partie qu'elle n'est utilisée que dans ces cas et qu'il n'est pas nécessaire d'en rendre l'utilisation plus difficile.

Néanmoins, nous nous interrogeons sur la capacité du grand public d'exprimer ses points de vue quant à la façon dont elle est utilisée. Nous reconnaissons que le délai de cinq ans pour l'adoption à nouveau d'une loi dérogatoire garantit, dans une certaine mesure, un examen de la part du public. Toutefois, nous croyons qu'il serait préférable qu'il y ait des examens plus fréquents pour assurer une plus grande responsabilité de la part des gouvernements qui font usage de la clause. Nous estimons qu'une période de trois ans serait appropriée. Nous recommandons donc ce qui suit :

3. Il serait souhaitable de modifier la clause dérogatoire (art. 33) afin que toute déclaration invoquant l'article 33 cesse d'avoir effet après trois ans.

Droits à l'égalité

Dans le cas des personnes qui sont depuis toujours exclues d'une pleine participation à la société et qui n'ont pas voix au chapitre dans les décisions de son gouvernement, la Charte permet de prendre en compte leurs préoccupations et leurs intérêts de façon appropriée et équitable.

À l'heure actuelle la Charte garantit les droits à l'égalité dans les termes suivants :

> *Art. 15 (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.*

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

Art. 27 *Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.*

Art. 28 *Indépendamment des autres dispositions de la présente charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.*

Au cours du processus de consultation, on nous a rappelé qu'il s'agit là de droits qui ont été gagnés de haute lutte. Au départ, un certain nombre de groupements ont avancé qu'il était impératif que toute modification de la Constitution ne dilue pas ces garanties aux droits à l'égalité de quelque façon que ce soit.

D'aucuns ont insisté également sur le fait qu'il ne faut pas que notre considération des droits à l'égalité se limite à ces dispositions, mais qu'elle s'étende à tous les aspects de la Constitution et des modifications proposées. On a mentionné, entre autres, la clause dérogatoire et la capacité des gouvernements de déroger aux droits à l'égalité. On s'est également inquiété des effets de la constitutionnalisation des droits à la propriété sur les importantes mesures sociales et la loi. Par ailleurs, nombreux sont les témoins qui ont dit s'inquiéter de l'avenir des programmes sociaux nationaux et des répercussions de toute modification touchant le rôle du gouvernement fédéral dans l'élaboration et le financement de ces programmes. Chacun de ces aspects est particulièrement important pour les groupements de défense des droits à l'égalité. Il est entendu que le respect des droits à l'égalité ne peut se limiter à quelques dispositions seulement de la Charte, mais qu'il doit faire partie de notre étude de tous les aspects de la Constitution. Nous nous engageons à veiller à ce que ces préoccupations soient dûment prises en compte dans nos délibérations sur toute modification proposée de la Constitution.

Outre leur préoccupation de veiller à ce que les droits à l'égalité ne soient pas érodés, tant les témoins que les délégués à la Conférence ont signalé la mesure dans laquelle les garanties actuelles des droits à l'égalité répondent aux problèmes et aux besoins des

groupes défavorisés. Quoique l'on nous ait fait part d'une foule de façons de rendre cette protection plus efficace, nous croyons que les suggestions suivantes sont particulièrement judicieuses et valent d'être étudiées.

- Serait-il souhaitable que la Charte stipule que la meilleure façon d'intégrer les personnes handicapées est de les faire participer plus activement à la vie sociale, politique et économique, en éliminant les obstacles auxquels ils se heurtent?

- Serait-il souhaitable de modifier l'article 15 pour préciser que l'identité sexuelle et la langue sont des motifs interdits de discrimination?

- Serait-il souhaitable de modifier l'article 27 pour préciser qu'il comprend le patrimoine multiracial des Canadiens au même titre que leur patrimoine multiculturel?

- Serait-il souhaitable de modifier l'article 24 pour préciser les mesures correctives que peuvent prendre les tribunaux dans le cas de conditions jugées discriminatoires ou de causes de désavantage?

On a en outre suggéré, par rapport à la proposition susmentionnée concernant l'élimination des obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées, que la Charte oblige également les gouvernements à faire un «examen des obstacles» tous les quatre ans. Nous appuyons une telle proposition et recommandons que les gouvernements étudient les diverses options pour examiner périodiquement quels sont ces obstacles. Cependant, nous estimons qu'il ne serait pas souhaitable de mener un tel examen dans le cadre de la Charte.

Droits linguistiques

Au cours de la phase initiale de nos audiences, nous avons entendu de nombreuses observations concernant l'importance de droits linguistiques et des services connexes. Parmi les questions soulevées, notons l'accès aux services, les droits à l'éducation dans la langue de la minorité et la préservation des langues ancestrales. Comme nous le mentionnions dans notre rapport provisoire, nous sommes conscients de l'importance de chacune de ces questions.

Nous avons été saisis de diverses propositions sur ces questions. On nous a fait part de préoccupations particulières concernant le traitement des minorités linguistiques au Canada dans la proposition fédérale d'une clause de société distincte. On s'inquiète du fait que

l'article 25 qui a été proposé parle de «protection et de promotion» du caractère de société distincte du Québec et de la «protection» seulement de la dualité linguistique du Canada. Les représentants de la collectivité francophone de l'Ontario nous ont dit au cours de la conférence d'octobre et de nos audiences de novembre qu'il faudrait utiliser les mêmes termes. Certains témoins ont affirmé qu'il serait souhaitable que la clause parle de protection, préservation et promotion de l'existence des collectivités de langue et de culture française. Nous avons entendu les mêmes propos au cours de notre réunion avec le comité du Nouveau-Brunswick. Nous estimons que ces préoccupations soulèvent d'importantes questions sur l'effet de cette clause et nous suggérons qu'elle soit étudiée dans le cadre d'un examen d'ensemble de la Charte.

Il est particulièrement urgent de traiter de toute la question de l'accès aux services pour les malentendants, pour les personnes qui ont des difficultés de communication (celles qui ont besoin d'un interprète ou d'un appareil pour communiquer) et pour les minorités linguistiques. Quoique la meilleure façon de traiter de ces questions doive se faire par voie législative et par mesures administratives au niveau pratique, nous croyons qu'il peut exister des façons aussi d'utiliser la Charte.

On a suggéré qu'il serait bon de pouvoir interpréter les dispositions constitutionnelles concernant le français et l'anglais pour inclure les langages gestuels pour les malentendants. On a également suggéré d'étendre à toutes les procédures juridiques le droit des malentendants à l'assistance d'un interprète, garantie à l'article 14 de la Charte. Nous notons que cette garantie s'applique également aux personnes qui souffrent de difficultés de communication, ainsi qu'aux minorités linguistiques. Il y aurait donc lieu que toute extension de ce droit s'applique également à ces personnes. Nous avons également traité, dans le contexte des droits à l'égalité, d'une troisième suggestion qui proposait de mentionner expressément la langue comme un motif interdit de discrimination à l'article 15 de la Charte. Nous recommandons que les propositions susmentionnées fassent partie de l'examen de la Charte que nous avons proposé.

On a suggéré, entre autres, comme nous le mentionnons dans le contexte des droits à l'égalité, d'obliger les gouvernements à faire un examen pour voir quels obstacles il est possible d'éliminer afin de permettre aux personnes handicapées de participer activement à la

vie sociale, politique et économique. Cet examen pourrait porter en particulier sur les obstacles auxquels se heurtent les malentendants et les personnes qui ont des difficultés de communication.

Droits à la propriété

La constitutionnalisation des droits de jouissance de la propriété n'a été soulevée que vers la fin du processus de consultation. Nous avions entendu peu d'observations à cet égard jusqu'à ce que les propositions constitutionnelles du gouvernement du Canada en fassent mention. Depuis, nous avons cherché à recueillir divers points de vue sur les avantages et les répercussions de l'inclusion du droit à la propriété dans la Charte, en soulevant cette question au cours de notre conférence et des audiences, ainsi qu'au cours des réunions avec nos homologues dans d'autres provinces.

Au cours de notre conférence et de nos audiences sur les propositions fédérales, la plupart des délégués et des témoins se sont dits préoccupés par l'incertitude entourant ces droits et des répercussions qu'ils risquent d'avoir sur d'autres intérêts sociaux importants. En particulier, un certain nombre de groupements dont les autochtones, s'inquiétaient des répercussions de cette proposition sur les lois et les mesures sociales importantes. C'est en partie en raison de cette incertitude que les délégués à la Conférence qui se sont penchés sur cette question ont recommandé de ne pas ajouter les droits à la propriété dans la Charte pour le moment.

À l'appui du droit à la propriété, un certain nombre de groupements ont soutenu qu'il faudrait prévoir une procédure équitable lors de la confiscation de tout droit de propriété ou de la limitation de l'utilisation de la propriété, ainsi qu'une indemnisation équitable en cas de privation de jouissance. Ce droit pourrait être enchâssé à l'article 7 de la Charte qui prévoit que «chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale».

Quant à la préoccupation qu'une loi utile risque d'être annulée si elle est contestée en vertu d'une telle disposition, on a rétorqué qu'une telle loi ne courrait aucun risque si elle était bien conçue, puisque le droit à la propriété serait assujetti à des limites raisonnables (art. 1). En

outre, on a affirmé que dans le cas où un tribunal annulerait une loi considérée comme importante, le gouvernement en place pourrait toujours adopter la loi de nouveau en invoquant la clause dérogatoire (art. 33).

Nous sommes d'avis qu'une garantie des droits à la propriété à l'article 7 de la Charte serait assujettie à certaines protections qui permettraient de s'assurer que l'on n'annule pas une loi importante de façon arbitraire. Cependant, nous croyons qu'en ce moment, les répercussions de l'inclusion d'un tel droit dans la Charte ne sont pas suffisamment claires pour nous permettre de faire une telle recommandation. Nous recommandons donc que la possibilité de constitutionnaliser les droits à la propriété, comme mentionné ci-dessus, soit étudiée de façon plus approfondie dans le cadre de l'examen général de la Charte que nous avons proposé.

Nous recommandons donc ce qui suit :

4. ***Il serait souhaitable qu'un examen de la Charte des droits et libertés soit effectué afin de découvrir les façons de l'améliorer. Nous considérons qu'il y aurait lieu d'examiner tous les aspects de la Charte, mais nous recommandons en particulier l'examen des points suivants :***

Accessibilité

- ***Existe-t-il des méthodes pour rendre l'application de la Charte plus accessible?***

Droits à l'égalité

- ***Serait-il souhaitable que la Charte stipule que la meilleure façon d'intégrer les personnes handicapées est de les faire participer plus activement à la vie sociale, politique et économique, en éliminant les obstacles auxquels ils se heurtent?***

- ***Serait-il souhaitable de modifier l'article 15 pour préciser que l'identité sexuelle et la langue sont des motifs interdits de discrimination?***

- ***Serait-il souhaitable de modifier l'article 27 pour préciser qu'il comprend le patrimoine multiracial des Canadiens au même titre que le patrimoine multiculturel?***

Exécution de la Charte

- *Serait-il souhaitable de modifier l'article 24 pour préciser les mesures correctives que peuvent prendre les tribunaux dans le cas de conditions jugées discriminatoires ou de causes de désavantage?*

Droits linguistiques

- *Les termes dans lesquels on propose de reconnaître la dualité linguistique du Canada sont-ils suffisants?*
- *Est-il possible d'interpréter les dispositions constitutionnelles visant le français et l'anglais pour inclure les langages gestuels des malentendants?*
- *Serait-il souhaitable d'étendre le droit à l'assistance d'un interprète dans toutes les procédures juridiques garanti à l'article 14?*

Droits à la propriété

- *Serait-il souhaitable d'inclure à l'article 7 un droit à la jouissance de la propriété?*

5. *Il serait souhaitable que les gouvernements étudient périodiquement diverses options pour éliminer les obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées.*

LES QUESTIONS AUTOCHTONES

Tout au cours de nos audiences de l'année dernière, le Comité a reconnu l'urgence de régler les questions constitutionnelles relatives aux peuples autochtones du Canada. Nous avons entendu bon nombre de peuples et d'organismes autochtones à chaque étape de nos audiences et au cours de la Conférence, ainsi que des citoyens qui appuient les aspirations des peuples autochtones. Nous avons rencontré nos homologues dans d'autres provinces, dont bon nombre, comme nous, estiment qu'il est impératif de répondre aux objections des peuples autochtones aux dispositions actuelles de notre Constitution.

Perspectives sur l'autonomie gouvernementale - Ontario

Les audiences d'été avaient pour but de recueillir des propositions et des analyses plus détaillées sur les questions constitutionnelles. Pour cette raison, nous avons invité des représentants de divers organismes autochtones, le secrétariat des Affaires autochtones de la province et des universitaires spécialistes des questions autochtones. Comme au cours de nos audiences antérieures, la question de l'autonomie gouvernementale autochtone a été au centre du débat, mais bon nombre d'autres questions ont été également soulevées, notamment les ressources nécessaires à une telle autonomie, diverses questions concernant les territoires et les ressources, le rapport entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral, le rôle du gouvernement provincial dans la prestation des services et le rôle des peuples autochtones en matière d'environnement.

On nous a dit qu'il existait trois modèles fondamentaux pour enchâsser le droit à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution : l'inclusion d'une clause générale, sur le modèle de la clause «de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement» dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'énumération des pouvoirs selon les modèles des articles 91 et 92 de ladite loi et l'inclusion de ce droit à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi que l'on avait tenté de le faire au cours des conférences de 1983 et de 1987. Quel que soit le modèle utilisé, tant les organismes autochtones que les témoins non autochtones ont estimé qu'il y avait lieu que le libellé de cette clause soit aussi général que possible, peut-être en l'accompagnant d'un énoncé de principes généraux pour guider sa mise en oeuvre. Une forte majorité considérait qu'il serait souhaitable de laisser aux peuples autochtones eux-mêmes le soin d'élaborer les

détails de cette mise en oeuvre. Bon nombre de témoins ont appuyé le concept de la constitutionnalisation, ou simplement de la reconnaissance officielle, du droit des autochtones à l'autonomie. Il s'agit d'un droit inhérent puisque les peuples autochtones ont, «de temps immémorial, géré le territoire au nom du Créateur». Si l'on retient cet argument, la reconnaissance de ce droit n'a rien de neuf, car les peuples autochtones n'ont jamais renoncé officiellement à ce droit.

Il s'est également dégagé un consensus parmi les témoins, plus fort que ce que nous avons perçu au cours de nos audiences du printemps, qu'il faut maintenir le rôle fiduciaire et les responsabilités financières traditionnelles du gouvernement fédéral vis-à-vis des collectivités amérindiennes. Un témoin a même recommandé de créer un organisme de surveillance indépendant pour suivre les rapports entre les Premières Nations et les gouvernements fédéral et provinciaux. Les organismes autochtones ont également suggéré d'étendre la responsabilité fédérale vis-à-vis des amérindiens à d'autres autochtones, soit les Indiens non inscrits, les Inuits et les Métis. On a également soutenu que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît les droits existants ancestraux et issus de traités autochtones, est trop restrictif et que cet article serait plus utile si l'on éliminait le terme «existants».

On a fortement appuyé la Déclaration de relation politique du gouvernement ontarien et le maintien de la participation du gouvernement provincial à la prestation des services. La question des terres est de première importance pour les peuples autochtones et les gouvernements provinciaux : à savoir, le règlement des revendications territoriales, les terres utilisées traditionnellement par les autochtones et la reconnaissance officielle des titres de propriété des autochtones. On a soulevé une idée intéressante qui n'a pas été approfondie, voulant que le simple fait d'être autochtone donne droit à certaines institutions d'autonomie gouvernementale. Cette notion permettrait de desservir les autochtones qui vivent hors des réserves. La plupart des propositions d'autonomie gouvernementale ont porté principalement sur le territoire des réserves. L'autonomie gouvernementale en milieu urbain nécessiterait sans doute l'accès à des ressources financières, plutôt qu'à un territoire, pour la mise en place d'institutions autonomes. Sur une autre question de la compétence provinciale, l'application des lois sur la pêche et la chasse de l'Ontario aux autochtones a été

profondément modifiée par la décision de la Cour suprême dans la cause Sparrow, cause qui visait les droits des autochtones en matière de pêche et de chasse.

On a soulevé plusieurs autres questions, certains témoins déclarant qu'il y aurait lieu que la Constitution protège les langues, le patrimoine et la culture autochtones. Deux experts constitutionnels ont également suggéré que la représentation autochtone garantie dans les assemblées législatives répondrait à certains besoins des peuples autochtones du Canada. Enfin, bon nombre de témoins ont vivement appuyé la participation des autochtones à l'ensemble du processus des négociations constitutionnelles.

Perspectives sur l'autonomie gouvernementale - autres provinces et territoires

En raison de la diversité des peuples autochtones répartis au Canada et des réactions régionales sur les questions, nous avons trouvé nos visites à d'autres provinces particulièrement riches d'enseignements sur les questions autochtones.

Les peuples autochtones des Territoires du Nord-Ouest sont très bien représentés dans leur assemblée législative et ont eu une influence importante sur la position de ces Territoires dans les négociations constitutionnelles sur les questions autochtones. C'est pourquoi nous avons entendu avec intérêt la recommandation d'un membre autochtone du comité constitutionnel desdits Territoires que les peuples et les organismes autochtones jouent un rôle indépendant et parallèle dans le processus constitutionnel. Le fait que les Inuits, Dénés et autres citoyens autochtones des Territoires détiennent un pouvoir politique (l'élection qui a entraîné la nomination de Nellie Cournoyea n'ayant pas encore eu lieu lors de notre visite) a créé une forme de gouvernement unique en son genre là-bas. La forme traditionnelle de gouvernement autochtone est à la source de leur assemblée législative non partisane et de leur engagement à la prise de décision consensuelle.

Quoique le territoire du Yukon n'ait pas une majorité autochtone, elle a une population autochtone importante et visible. Il est ressorti de nos rencontres que les événements là-bas - le règlement d'une revendication territoriale couvrant la majeure partie du territoire a été soumis aux diverses collectivités pour approbation - font que les terres et les revendications territoriales sont des questions politiquement importantes. Les discussions

ont porté principalement sur les questions d'équité (entre les populations autochtones et non autochtones) et sur la façon de mettre en oeuvre le règlement de la revendication territoriale. Les gens ont reconnu qu'ils n'ont pas une idée précise de ce que l'on entend par autonomie gouvernementale, mais les conditions locales les ont amenés à mettre l'accent sur la délimitation éventuelle d'un territoire pour les collectivités autochtones.

Les débats en Alberta nous ont aussi vivement intéressés. Quoique la province s'oppose depuis toujours à l'enchâssement d'un droit indéterminé à l'autonomie gouvernementale autochtone, elle a été très ouverte à la mise sur pied d'un territoire Métis reconnu juridiquement. Cette ouverture d'esprit a débouché sur un ensemble de quatre lois, adoptées en 1990 et élaborées avec la participation des collectivités Métis, donnant un droit de propriété à celles-ci. La province a également modifié sa Constitution pour reconnaître l'importance des Métis dans l'épanouissement de la province et pour protéger leur territoire.

Propositions et audiences fédérales

Le document de consultation du gouvernement fédéral a soulevé un certain nombre de questions intéressant les peuples autochtones, notamment :

- Que les peuples autochtones prennent part aux négociations constitutionnelles. actuelles.

- Que la Constitution soit modifiée de manière à consacrer un droit général à l'autonomie gouvernementale autochtone au sein de la fédération canadienne qui serait invocable devant les tribunaux et assujetti à la *Charte canadienne des droits et libertés*, la nature de ce droit étant décrite de façon à en faciliter l'interprétation devant les tribunaux. Pour pouvoir en arriver à une entente, ce droit ne deviendrait exécutoire qu'après une période maximale de dix ans.

- Que soit inscrit dans la Constitution un processus constitutionnel particulier pour le traitement des dossiers autochtones qui ne seront pas abordés pendant l'actuelle ronde de discussions constitutionnelles et que l'on suive de près les progrès accomplis dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale.

- Que la représentation des autochtones soit garantie au sein d'un nouveau Sénat.

- Que la clause Canada reconnaisse l'autonomie des peuples autochtones comme fait historique (se reporter au chapitre intitulé Les valeurs et caractéristiques fondamentales du Canada).

Bon nombre de témoins, tant autochtones que non autochtones, qui ont traité des propositions fédérales devant le Comité se sont penchés sur la question autochtone. Tous ont réagi de façon défavorable à divers aspects importants de la proposition.

Les réactions les plus vives ont porté sur la proposition concernant l'autonomie gouvernementale. Les témoins se sont opposés principalement au report de l'exécution de la clause et à la description d'un droit général invocable devant les tribunaux, plutôt que d'un droit inhérent. On a considéré le report comme condescendant et particulièrement frustrant pour les peuples autochtones, qui ont dû attendre plus longtemps et lutter plus âprement que la plupart des Canadiens pour une reconnaissance appropriée de leurs droits. Le consensus sur l'autre question importante, soit la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, n'a pas été aussi général que pour la critique du report de l'exécution de la clause sur une période de dix ans. Toutefois, la plupart des témoins ont manifesté une ouverture d'esprit à ce sujet.

Comme au début de l'année, on a traité des revendications territoriales et de l'établissement d'un territoire pour l'autonomie gouvernementale. Toutefois, comme les propositions fédérales ne traitent pas de cette question, elle a reçu moins d'attention qu'auparavant. Peut-être pour les mêmes raisons, on n'a pas traité des questions de la prestation des services et du rôle provincial dans les affaires autochtones.

Au cours de ces audiences et des précédentes, certains témoins autochtones se sont opposés à l'idée que les institutions d'autonomie gouvernementale autochtone soient nécessairement assujetties à la Charte. Comme l'ont mentionné les chefs de l'Ontario, les gouvernements provinciaux du Canada peuvent se prévaloir de la clause dérogatoire et il y aurait lieu que tout gouvernement autochtone ait le même pouvoir. Cette question n'a pas encore soulevé de débat, mais est susceptible de le faire à l'avenir. Les seuls témoins non autochtones qui ont discuté de la question ont déclaré qu'il y aurait lieu que les institutions autochtones soient assujetties à la Charte. On trouvera notre réponse à cette question dans nos recommandations, mais nous suggérons que, dans la mesure où la Charte renforce les aspirations des autochtones du Canada, il ne faut pas y renoncer tant que les peuples autochtones ne pourront la remplacer par des mécanismes qui répondent à leurs besoins,

tout particulièrement afin d'assurer les droits à l'égalité et à la libre circulation des femmes autochtones.

Comme tout au cours de nos audiences, les témoins ont incité l'Ontario à se montrer intransigeant sur les questions autochtones dans les négociations constitutionnelles. On a invité le gouvernement provincial à se ranger du côté des organismes autochtones sur la question de l'autonomie gouvernementale et à donner à cette question la plus haute priorité dans les négociations.

Comme au cours de toutes nos audiences, les ateliers sur les questions autochtones à notre conférence d'octobre ont porté principalement sur l'autonomie gouvernementale comme étant la plus importante question autochtone à résoudre dans la Constitution. Au cours de leurs séances, le groupe s'est entendu sur la constitutionnalisation du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale. On a aussi généralement convenu qu'il revient aux peuples autochtones de définir eux-mêmes ce qu'ils entendent par cette notion, qui sera probablement conçue de façon différente par les divers peuples. Au-delà de ces deux questions, il a été difficile d'en arriver à un consensus. Au cours des allocutions préliminaires des participants autochtones à l'un des ateliers, nous avons constaté qu'il existe des points de vue divergents au sein de la collectivité autochtone. En particulier, le participant Métis a affirmé qu'il jugeait les propositions fédérales comme un point de départ utile pour son peuple, point de vue qui n'était pas partagé par les autres délégués. Parmi les autres points intéressants qui ont été soulevés, notons l'idée d'investir le droit à l'autonomie gouvernementale dans les *peuples*, c'est-à-dire un droit qui serait rattaché à un peuple plutôt qu'à un territoire particulier. Voici les conclusions des délégués :

- Il y aurait lieu d'éliminer le moratoire dans les propositions constitutionnelles fédérales qui impose une période de 10 ans pour l'enchâssement du droit à l'autonomie gouvernementale.

- Il y aurait lieu de reconnaître immédiatement le droit *inhérent* des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale.

- Il y aurait lieu de mettre l'accent sur le droit *inhérent* à l'autonomie gouvernementale plutôt que sur un droit qui est invocable devant les tribunaux.

- Il y aurait lieu que les peuples autochtones définissent par eux-mêmes ce qu'ils entendent par autonomie gouvernementale d'après leurs propres circonstances.

Tout comme l'a fait remarquer un délégué, le processus de reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale doit également forcer les autres gouvernements à agir dans les plus brefs délais.

On s'est entendu en partie pour dire qu'il y aurait lieu que le gouvernement fédéral maintienne sa responsabilité fiduciaire vis-à-vis des peuples autochtones, au lieu de transférer cette responsabilité aux provinces. Les participants qui ne traitent pas des questions autochtones quotidiennement ont été d'accord avec la déclaration passionnée de l'un des délégués autochtones selon laquelle les participants, comme la plupart des Canadiens, ont beaucoup à apprendre sur ces questions.

Conclusion

Les questions autochtones sont de la plus haute importance dans la présente ronde de négociations constitutionnelles. L'importance de cette question a été rendue évidente tout au cours de nos audiences, tant par les témoignages des nombreux peuples autochtones qui se sont présentés devant le Comité que par ceux de bon nombre d'autres Ontariens qui ont déclaré que cette question non encore réglée est très importante pour eux.

En tant que comité de l'Assemblée législative provinciale, nous croyons qu'il importe de traiter tout d'abord du rôle de la province et de la collaboration fédérale-provinciale dans ces questions. La province de l'Ontario est engagée à fournir des services souples et efficaces à tous ses citoyens et nous nous félicitons des efforts du gouvernement de l'Ontario au cours des 25 dernières années pour collaborer avec les autochtones afin d'atteindre ce but. Par exemple, on pourrait à l'avenir établir une année scolaire différente pour les élèves autochtones, soit une période qui serait plus facilement intégrée au cycle annuel traditionnel de chasse et de pêche, afin de répondre aux besoins de certains peuples autochtones de l'Ontario. De même, la province, en tant que propriétaire des terres de la Couronne qui assume la responsabilité de l'environnement, a beaucoup à apprendre des premiers gestionnaires du territoire. Notre compréhension de leur forme de gestion et la façon dont les témoins autochtones et non autochtones nous ont parlé de la terre, a influé sur notre optique de la clause Canada (se reporter au chapitre intitulé Les caractéristiques et valeurs fondamentales du Canada). Nous avons entendu les nombreux témoins autochtones qui ont

parlé de l'importance de la terre, de ses ressources et des services fournis par la province, et nous espérons que notre collaboration sur ces questions pourra continuer, voire s'améliorer. Nous recommandons donc ce qui suit :

6. ***Il serait souhaitable que toutes les parties reconnaissent que l'accès aux ressources et aux terres fait partie intégrante de l'autonomie gouvernementale autochtone.***

En même temps, bon nombre de témoins autochtones au cours de nos audiences nous ont dit qu'ils souhaitent garder leurs rapports spéciaux avec le gouvernement fédéral. La responsabilité fiduciaire constitutionnelle du gouvernement fédéral vis-à-vis des amérindiens n'a pas toujours été à l'avantage des peuples autochtones, mais ils souhaitent garder ce statut particulier. En même temps, bon nombre d'autochtones nous ont déclaré, particulièrement à la Conférence, que la loi qui consigne ce statut, soit la *Loi sur les Indiens*, est dépassée tant sur le plan de la forme que du fond. En outre, les autochtones vivant hors des réserves, qui ne bénéficient pas de la loi, nous ont déclaré qu'ils veulent être inclus dans le processus de réforme constitutionnelle, au même titre que ceux qui sont demeurés dans les réserves. Enfin, les femmes autochtones ont dit souhaiter que leurs droits à la libre circulation et à l'égalité continuent à être protégés dans le contexte de l'autonomie gouvernementale autochtone. Nous respectons ces souhaits et nous recommandons donc ce qui suit :

7. ***Il serait souhaitable de confirmer la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral vis-à-vis des peuples autochtones. Dans le cadre de cette responsabilité, nous recommandons de réviser la <u>Loi sur les Indiens</u>, qui a été négociée avec les peuples autochtones du Canada.***

8. ***Il serait souhaitable de reconnaître les organismes représentant les autochtones comme participants à part entière au processus constitutionnel et de laisser aux autochtones le soin de choisir leurs représentants.***

9. ***Nous entérinons le «processus parallèle» de négociations constitutionnelles sur les questions autochtones, qui comprend une concertation officielle avec les peuples autochtones en milieu urbain, les femmes, les enfants et les Anciens.***

Les propositions fédérales ont servi à centrer le débat constitutionnel sur les questions autochtones; quoique nous ne soyons pas du tout d'accord avec certaines d'entre elles, nous considérons que d'autres sont utiles comme point de départ. Nous entérinons la

recommandation du gouvernement fédéral sur la participation des autochtones aux négociations constitutionnelles actuelles.

10. Nous sommes d'accord avec la proposition du gouvernement fédéral qu'il serait souhaitable d'inclure dans la Constitution un processus constitutionnel pour traiter des questions autochtones et pour suivre d'autres questions importantes dans ce domaine.

11. Nous sommes également d'accord qu'il serait souhaitable de reconnaître dans la clause Canada l'importance des peuples autochtones à l'identité et à l'épanouissement du Canada. (Se reporter également au chapitre intitulé Les caractéristiques et valeurs fondamentales du Canada.)

Tant au cours de nos audiences d'été qu'au cours de la Conférence, nous avons demandé aux témoins s'ils souhaitaient voir une représentation garantie des autochtones dans les diverses assemblées législatives ou autres institutions importantes, comme la Cour suprême du Canada. Toutefois, il n'y a pas eu de consensus, parmi les autochtones et les non-autochtones. En ce moment, il y aurait lieu que la plus grande priorité des autres Canadiens soit d'écouter les besoins exprimés par les autochtones. Pour l'heure, la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est leur plus haute priorité. Toutefois, il se peut qu'à l'avenir une plus grande participation aux institutions qui établissent les politiques pour les autres Canadiens satisferait mieux leurs besoins.

Sur la question qui est la plus importante, soit la constitutionnalisation du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone, nous abondons dans le sens de nos témoins et recommandons que cette mesure soit prise immédiatement. En même temps, il y a un certain nombre d'autres questions qu'il faut régler avant que cette déclaration dans la Constitution améliore le sort des autochtones. Nous recommandons donc ce qui suit :

12. Il y aurait lieu que le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale soit reconnu et enchâssé dans la Constitution sans délai.

Bien que les conférences constitutionnelles des années 80 aient établi un précédent pour une étude tripartite de cette question, elles n'ont pas débouché sur une entente quant à la formule et au processus de constitutionnalisation de ce droit. Cet échec laisse entendre qu'un simple engagement à enchâsser ce droit risque de ne pas être suffisant. Quoique les

autochtones doivent mener ce processus, il doit y avoir un mécanisme pour amener les autres parties à la table des négociations. Nous avons été particulièrement impressionnés par le processus en deux volets proposé récemment par M. Ghiz, premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, où l'on reconnaîtrait d'abord dans la Constitution le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et ensuite, le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les peuples autochtones négocieraient un traité national de réconciliation élaborant le concept d'autonomie. Nous recommandons donc ce qui suit :

13. Lorsque les peuples autochtones auront élaboré une définition d'autonomie gouvernementale, il y aurait lieu que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent avec les autochtones pour créer un processus, notamment un mécanisme de règlement de conflits, pour faire respecter ce droit. Ce processus pourrait être inscrit dans la Constitution.

Enfin, il ne servirait les intérêts de personne que les autochtones soient privés de l'accès aux droits reconnus dans les lois aux autres Canadiens pendant la période de mise en oeuvre. Ainsi, tant qu'il n'y aura pas de lois autochtones pour remplacer ces lois, nous suggérons que les lois fédérales et provinciales continuent d'avoir effet. Toutefois, il y a lieu de préciser que l'exercice de l'autonomie gouvernementale exige que, à mesure que les lois autochtones seront élaborées, elles remplacent toute loi fédérale ou provinciale pertinente, ou auraient un effet concomitant avec celles-ci. Nous recommandons donc ce qui suit :

14. Pendant la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale, il serait souhaitable que tous les autochtones bénéficient des mêmes droits ordinaires que ceux garantis par la Charte aux autres Canadiens.

L'AVENIR DU QUÉBEC AU CANADA

Généralités

La majeure partie des Ontariens souhaitent que le Québec demeure au sein du Canada et ils appuient une plus grande reconnaissance et affirmation du fait français dans notre pays. Nous considérons que ces points de vue reflètent nettement la plupart des témoignages que nous avons entendus sur cette question, au cours de nos audiences de février, au cours de la Conférence sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération tenue en octobre 1991 et au cours des dernières consultations en novembre. À la suite des réunions que nous avons eues avec les autres comités provinciaux et territoriaux, nous estimons que ces sentiments trouvent des échos dans tout le pays. C'est à partir de ce point de vue fondamental que nous avons rédigé le présent chapitre.

Le sentiment de frustration du Québec à l'égard des négociations constitutionnelles a été un leitmotiv tout au long de nos consultations. Malheureusement, ce sentiment s'est accentué au cours de la dernière décennie. Nous sommes conscients du fait que les Québécois se soient sentis exclus du processus de rapatriement de la Constitution en 1981-1982, sentiment qui a été aggravé par l'espoir de l'ensemble de la province, après le référendum de 1980, que l'on tiendrait compte de ses revendications. Cet espoir a été ravivé encore une fois avec l'Accord du lac Meech, pour être finalement trahi lors de l'échec de cet accord en 1990. Nous croyons donc fortement qu'il faut que la présente ronde du débat constitutionnel, dans le cadre de la solution plus générale qu'il faut trouver pour résoudre l'impasse actuelle au Canada, prenne en compte les besoins et les aspirations particuliers du Québec de façon positive et pratique.

Société distincte

Nous avons été heureux de constater que bon nombre d'Ontariens ne considèrent pas que la reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise soit une rupture avec le passé. En effet, nous avons constaté qu'il y a une sensibilisation de plus en plus grande à l'égard du caractère distinct du Québec sur le plan juridique, qui remonte à au moins 1774. Cette année-là, contrairement à ce qui se faisait ailleurs dans les colonies britanniques, l'*Acte de*

Québec accordait à la colonie le droit de maintenir sa religion catholique, son système seigneurial et son droit civil. Depuis lors, le Québec a bénéficié d'un traitement quelque peu différent des autres parties de l'Amérique du Nord britannique. Aujourd'hui, notre constitution comporte diverses dispositions qui ne s'appliquent qu'au Québec ou qui s'appliquent à cette province d'une façon particulière, notamment les dispositions concernant l'utilisation du français et de l'anglais, le droit à l'éducation de la minorité, le code civil et la nomination de juges. Le caractère distinct du Québec a été reconnu d'une autre façon également : selon une loi fédérale, il faut que trois juges de la Cour suprême viennent du Québec; de plus, le gouvernement fédéral a conclu des ententes spéciales avec le Québec en matière de fiscalité, de régimes de retraite et d'immigration.

Arrivé à la fin de ses délibérations, le Comité ressent un fort appui, tant en Ontario que dans le reste du pays, à la reconnaissance des aspirations du Québec en tant que société distincte au Canada. Les témoignages que le Comité a entendus révèlent que les citoyens de notre province affirment la responsabilité particulière du Québec à l'égard de la langue et de la culture française, ainsi que des autres éléments de son caractère distinct. Entre autres, il semble que l'on reconnaisse généralement le défi particulier que doit relever le Québec en Amérique du Nord, c'est-à-dire celui de préserver et de valoriser sa langue et sa culture au milieu d'une culture majoritairement anglophone. En tant que comité, nous sommes aussi conscients de ce défi et sommes encore une fois heureux d'avoir pu constater au cours de nos diverses consultations ailleurs au pays que les autres Canadiens partagent ce sentiment.

Si l'on accepte le consensus général qui semble se dégager sur l'inclusion d'une clause quelconque de société distincte dans la Constitution, il reste deux questions à résoudre : comment cette clause doit-elle être libellée et où faut-il la placer?

La proposition fédérale sur la société distincte répond aux deux questions. S'il n'est pas évident que le libellé de cette proposition soit acceptable *à tout point de vue* dans tout le pays, il n'en demeure pas moins qu'elle semble être une base valable pour poursuivre le débat. Pour notre part, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de placer la clause de société distincte du Québec et dans la clause Canada et dans la *Charte des droits et libertés*. Dans la première, on reconnaîtrait l'identité et le rôle du Québec comme une caractéristique fondamentale du Canada, tandis que dans l'autre cas, on affirmerait que l'on tiendra compte

de ces éléments dans toute application de la Charte au Québec. Nous savons que ce second point est essentiel pour les Québécois. Nous recommandons donc ce qui suit :

15. Il serait souhaitable que la clause de société distincte proposée par le gouvernement fédéral (dans le nouvel article 25.1) soit considérée comme une base valable pour poursuivre le débat.

16. Afin de reconnaître et de confirmer le caractère distinct du Québec et son rôle particulier au Canada,

- ***Il serait souhaitable de faire mention du caractère distinct du Québec dans la clause Canada qui est proposée;***
- ***Il serait souhaitable d'inclure une clause de société distincte dans la Charte des droits et libertés.***

Prise en compte des autres aspirations du Québec

Il est évident que la reconnaissance de la société distincte du Québec, si elle est au coeur du débat, ne peut par elle-même ramener le Québec dans le giron de la Constitution. Le Québec a depuis toujours d'autres intérêts dont bon nombre sont étroitement liés à la question de la société distincte.

L'Accord du lac Meech de 1987 se proposait en grande partie de répondre à cinq revendications particulières du Québec, notamment la reconnaissance de la société distincte. En outre, le Québec voulait aussi assumer une plus grande responsabilité en matière d'immigration. Les Québécois affirment que cet aspect est vital à la protection et à l'épanouissement de leur société francophone. Malgré l'échec de l'accord, cette question a été résolue lors d'une entente sur l'immigration signée en décembre 1990 entre le gouvernement fédéral et le Québec. Toutefois, une telle entente peut être révoquée par le gouvernement fédéral. Le Québec voulait aussi avoir voix au chapitre en matière de nomination des juges de la Cour suprême du Canada, afin de tenir compte tant de la tradition civiliste québécoise que de ses autres préoccupations sur la façon d'interpréter les lois au Québec. Par ailleurs, le Québec voulait limiter le pouvoir de dépenser du fédéral dans les domaines de compétence exclusivement provinciale pour assurer la souveraineté du

gouvernement provincial sur son territoire. Enfin, le Québec a demandé un droit de veto sur les modifications constitutionnelles futures, droit qu'il dit lui revenir par tradition.

Nous traitons de plusieurs de ces autres préoccupations ailleurs dans notre rapport. La question de l'immigration et de la limitation du pouvoir de dépenser du fédéral exige de tenir compte de certaines questions plus générales sur la répartition des pouvoirs que nous soulevons dans le chapitre suivant.

Il y a encore certaines questions auxquelles il faut répondre : quelles sont les répercussions de la reconnaissance du Québec en tant que société distincte sur la façon de répartir les pouvoirs entre le gouvernement fédéral et le Québec? Une interprétation courante, que nous appuyons, veut que le Québec ait des pouvoirs particuliers pour protéger et promouvoir son identité. Par conséquent, il pourrait jouir d'une plus grande autonomie en matière d'immigration et d'exemption du pouvoir de dépenser du fédéral.

Qu'est-ce que cela signifie pour les autres provinces, notamment l'Ontario? Nous considérons que cette interprétation ne constitue pas une menace pour les autres provinces et ne serait pas exceptionnelle dans l'histoire du fédéralisme canadien. Plus haut, nous avons mentionné la façon dont la Constitution reconnaît déjà le caractère distinct du Québec. Elle comporte également des dispositions qui s'appliquent particulièrement à d'autres provinces. Par exemple, la clause concernant l'éducation religieuse (art. 93) ne s'applique qu'à l'Ontario, au Québec et, de façon particulière, à Terre-Neuve. En réalité, bon nombre de provinces ont conclu des ententes avec le gouvernement fédéral qui leur accordent une certaine souplesse dans divers domaines, notamment en ce qui a trait au rôle de la Gendarmerie royale du Canada et à la fiscalité.

Tout au cours de nos consultations, à partir des audiences de février jusqu'à celles portant sur les propositions fédérales en novembre, le Comité a constaté que les Ontariens reconnaissent qu'un changement s'impose. En particulier, nombreux sont ceux qui appuient l'idée de donner au Québec plus d'autorité dans ces domaines essentiels à la préservation de son identité et de son caractère distinct. Ces domaines comprendraient notamment l'immigration, la culture et l'éducation et peut-être aussi d'autres éléments particuliers d'ordre social et économique.

Nous sommes conscients qu'il revient au Québec de déterminer précisément les pouvoirs qu'il juge essentiels à son rôle particulier au Canada. Ce que nous voulons, c'est de concilier notre désir de répondre aux besoins légitimes du Québec avec les autres principes de notre fédération, notamment l'importance d'un gouvernement fédéral fort. Il s'agit là du thème central du chapitre suivant.

LA RÉPARTITION DES POUVOIRS

Introduction

Conscient de la nécessité d'une évolution en réaction aux aspirations du Québec, le Comité a été obligé, comme le sont tous les Canadiens, de reconsidérer les rôles pertinents des paliers de gouvernement fédéral et provincial ainsi que la façon dont on pourrait répartir les pouvoirs législatifs. Les principes suivants ont guidé nos délibérations sur cette question :

- Égalité des provinces. Dans nos audiences en Ontario et nos consultations hors de la province, on nous a dit en termes clairs et vigoureux que seule serait acceptable une entente constitutionnelle qui traiterait équitablement toutes les provinces en fonction de leurs besoins particuliers.

- Pouvoir fédéral fort. Dans cette province et ailleurs, on craint vraiment qu'une décentralisation générale des pouvoirs ne compromette gravement l'aptitude du gouvernement fédéral à maintenir des objectifs nationaux essentiels comme les normes nationales en matière de programmes sociaux et de santé.

- Efficacité et efficience. Nous avons entendu, à maintes reprises, exprimer des inquiétudes au sujet du manque de sensibilité du gouvernement, au sujet du chevauchement des pouvoirs entre les paliers de gouvernement fédéral et provincial, et au sujet de savoir quel palier de gouvernement pourrait s'acquitter de fonctions particulières avec le plus d'efficacité. Les lacunes dans ces domaines semblent réduire le niveau et la qualité des services dispensés aux Canadiens et augmenter le coût de l'administration publique.

Dans le présent chapitre, qui est peut-être le plus complexe de notre rapport, nous essayons de nous pencher sur les inquiétudes suscitées au sujet de ces trois principes.

En premier lieu, nous étudions comment les aspirations du Québec s'accordent avec les deux premiers objectifs; nous passons en revue diverses propositions visant à concilier ces principes et nous indiquons notre soutien à l'idée d'une plus grande souplesse dans la Constitution qui permettrait d'y parvenir. En deuxième lieu, nous envisageons les inquiétudes soulevées au sujet du troisième principe susmentionné et recommandons une étude générale de la répartition des pouvoirs en vue d'examiner quels pouvoirs précis il serait possible de réattribuer.

Nous examinons ensuite comment toute réorganisation des pouvoirs risque de compromettre le caractère national des programmes sociaux et nous proposons une charte sociale comme mécanisme permettant de renforcer les engagements des pouvoirs publics à observer des normes nationales minimales. Enfin, nous discutons des rôles respectifs des paliers de gouvernement fédéral et provincial dans la réduction des barrières entre les provinces sur le plan économique et celui de l'emploi et en ce qui a trait aux autres mesures visant à renforcer l'union économique; ici, nous conseillons de retirer l'étude des mesures économiques de l'ordre du jour constitutionnel et d'en traiter, à titre prioritaire, dans le cadre de discussions intergouvernementales.

Face aux principes de base

Le principe de l'égalité des provinces et le rôle du gouvernement fédéral

Une importante question que soulève la cession de pouvoirs supplémentaires au Québec et qui a suscité beaucoup de débats, est de savoir s'il faut donner ou offrir aux autres provinces les pouvoirs cédés au Québec. Selon une réponse que nous avons entendue, l'égalité officielle des provinces exige que chacune d'elles ait les mêmes champs de pouvoirs. On a toutefois fait valoir que la véritable égalité, soit le traitement équitable des provinces, requiert que l'on traite des provinces différentes de façon différente. La cession de pouvoirs au Québec serait une réponse à ses besoins particuliers et, sauf si d'autres provinces partagent les mêmes besoins, l'équité n'exigerait pas qu'on leur accorde ces pouvoirs.

L'évolution historique de notre fédération appuie cette dernière interprétation. Nous croyons que la souplesse et la volonté d'arriver à un compromis en réaction aux besoins des provinces ont été les marques distinctives du gouvernement du Canada. Le respect de l'intégrité de chaque province fait, bien entendu, partie de cette tradition. Nous croyons donc que les provinces devraient décider elles-mêmes si elles veulent exercer les pouvoirs offerts à une autre province. De ce point de vue, nous accepterions, et nous nous y attendons pleinement, une réorganisation asymétrique et souple des pouvoirs en fonction des besoins particuliers et variables de toutes les provinces.

Nous reconnaissons, comme l'ont fait plusieurs témoins, que, si toutes les provinces exercent la totalité des pouvoirs accordés au Québec, il pourrait en résulter une fédération fortement décentralisée. Entre autres choses, cela pourrait mettre en danger le caractère national des programmes sociaux. Un moyen de l'éviter serait, selon certains témoins, de transmettre les pouvoirs seulement au Québec pour répondre à ses besoins particuliers, et non aux autres provinces, ce qui assurerait le maintien d'un gouvernement central fort. Toutefois, conscients de la nécessité de traiter équitablement toutes les provinces, nous proposons plutôt de considérer divers modèles, exposés au cours des audiences, qui permettraient de mettre les pouvoirs à la disposition de toutes les provinces avec une plus grande souplesse tout en prévoyant d'éventuelles garanties contre une décentralisation massive. Notamment :

- Une modification constitutionnelle prévoyant la délégation de pouvoirs entre le Parlement et les assemblées législatives;
- Une modification constitutionnelle qui mettrait des pouvoirs à la disposition du Québec et d'autres provinces, selon la formule de concurrence avec la prépondérance provincale ou fédérale;
- Une modification constitutionnelle prévoyant, le cas échéant, l'enchâssement dans la Constitution d'ententes bilatérales entre gouvernements;
- La possibilité d'adhérer aux programmes nationaux à frais partagés ou de s'en retirer.

Nous trouvons un grand mérite à ces idées et, en général, à la souplesse dont elles font preuve dans la façon d'aborder la répartition des pouvoirs. Ce faisant, nous rappelons ce que beaucoup d'Ontariens nous ont dit au cours de nos consultations : l'histoire du Canada fournit de nombreux exemples d'ententes souples (il en sera question dans le dernier chapitre) entre le gouvernement fédéral et les provinces, particulièrement, mais pas exclusivement, à l'égard du Québec. Nous avons aussi entendu exprimer un appui considérable à l'idée d'étendre cette démarche souple à la résolution des dilemmes avec lesquels le Canada est aux prises actuellement.

Étant donné que ces notions risquent de ne pas être familières à de nombreux Ontariens, il peut être utile d'en discuter ici.

Délégation de pouvoirs législatifs

Actuellement, la Constitution ne permet pas à un palier de gouvernement de déléguer à un autre palier de gouvernement son pouvoir législatif sur une question particulière. Le fait de permettre une telle délégation aurait deux avantages. En premier lieu, cela permettrait aux gouvernements de transmettre des pouvoirs à un palier qui est peut-être mieux en mesure de réagir à une situation particulière, comme cela peut être requis avec le temps. En second lieu, cela résoudrait la difficulté posée par le désir du Québec d'obtenir une plus grande autonomie, le désir, ailleurs, de maintenir une fédération relativement centralisée et le besoin de traiter toutes les provinces équitablement. Le gouvernement fédéral pourrait déléguer des pouvoirs à toutes les provinces, notamment le Québec; toutefois, bien d'autres provinces, peut-être la plupart, choisiraient de ne pas exercer leurs pouvoirs, laissant ainsi un pouvoir plus réel au gouvernement fédéral.

Nous avons certaines inquiétudes au sujet de cette approche. La première est qu'elle risque d'aboutir, par une série d'ententes bilatérales, à un ramassis hétéroclite de structures et règlements. Une autre inquiétude est que le recours illimité à ce pouvoir permette au gouvernement fédéral de déléguer ses pouvoirs dans des domaines que les Canadiens estiment comme relevant à juste titre de pouvoirs fédéraux, comme les programmes sociaux nationaux et l'environnement. Deux autres questions se rattachent à la conception particulière de cette disposition. Premièrement, devrait-on automatiquement fournir les ressources budgétaires nécessaires à l'administration du pouvoir délégué? Et, deuxièmement, le gouvernement qui délègue le pouvoir pourrait-il le révoquer unilatéralement?

Ces questions devront être tirées au clair avant que nous puissions appuyer une proposition précise visant à insérer dans la Constitution une disposition permettant la délégation de pouvoirs.

Recours élargi aux pouvoirs concurrents

Le concept de concurrence des pouvoirs implique que les deux paliers de gouvernement ont autorité sur la matière en question. Cela permet aux gouvernements de préciser entre eux la

répartition pertinente du pouvoir. En cas de désaccord, ou si les gouvernements adoptent des lois incompatibles, la Constitution précise le palier de gouvernement dont le pouvoir ou les lois ont prépondérance.

Les pouvoirs concurrents n'existent actuellement qu'en matière d'immigration, d'agriculture et de pensions. Les deux premiers sont de prépondérance fédérale et le dernier, de prépondérance provinciale. Les témoins ont suggéré que si l'on déclarait concurrents un plus grand nombre de pouvoirs, cela permettrait aux gouvernements d'administrer leurs pouvoirs de façon plus efficace. L'approche offre aussi des avantages analogues à la délégation de pouvoirs législatifs en ce qu'elle permet une certaine souplesse tout en traitant équitablement toutes les provinces. Il reste qu'elle risque probablement d'aboutir à une décentralisation générale.

C'est pourquoi nous croyons que, dans toute discussion sur la possibilité de rendre concurrent tel ou tel pouvoir, on devrait se demander si certains pouvoirs comme ceux qui ont trait aux programmes sociaux nationaux et à l'environnement ne pourraient pas mieux être déclarés de prépondérance fédérale.

Enchâssement d'ententes bilatérales fédérales-provinciales

Les ententes entre le gouvernement fédéral et telle ou telle province ont toujours joué un rôle important dans l'administration courante des pouvoirs des gouvernements. Dans l'avenir, il se peut que nous devions trouver de nouveaux moyens pour faire un meilleur usage de ces ententes bilatérales et pour leur donner plus d'importance. On a suggéré de les insérer dans la Constitution. Cette façon de faire rendrait la Constitution plus souple en évitant une délimitation rigoureuse des pouvoirs. Elle donnerait aussi une plus grande sécurité aux provinces participantes en faisant en sorte que le gouvernement fédéral ne puisse plus révoquer l'entente unilatéralement. On en trouve un exemple dans les propositions fédérales qui donnent à entendre que le gouvernement fédéral est disposé à négocier des ententes dans des domaines comme l'immigration et la culture et à les inscrire, le cas échéant, dans la Constitution.

Nous recommandons d'examiner les mécanismes d'enchâssement et de modification ultérieure des ententes bilatérales. Des mécanismes de ce genre devraient être adaptables et respecter la nature coopérative de ces ententes. Ils devraient comporter, par exemple, l'exigence du consentement des deux gouvernements pour modifier une entente.

Recours au retrait ou à l'adhésion

Le retrait est maintenant familier à beaucoup de Canadiens dans le cadre des programmes nationaux à frais partagés. Ces programmes fonctionnent selon le principe que le gouvernement fédéral décide du programme, puis le propose aux provinces comme une entreprise commune dont les frais sont partagés. Des fonds sont transférés aux provinces pour y être utilisés à cette fin. Une province peut «se retirer» du programme, mais elle ne recevra les fonds fédéraux prévus pour le programme que si elle s'engage à continuer ou à constituer un programme comparable. Si elle décide de ne pas participer du tout, elle ne recevra pas de crédits provenant de l'impôt fédéral pour ce programme. (Nous reviendrons plus en détail sur cette question dans le courant du présent chapitre, sous le titre Normes nationales en matière de programmes sociaux.)

Depuis la *Loi constitutionnelle de 1982*, le retrait est aussi offert au niveau constitutionnel. Une modification qui retire des pouvoirs à une province exige un consentement selon la formule 7/50 (le Parlement et sept assemblées législatives représentant 50 pour 100 de la population de toutes les provinces); toutefois, une province en désaccord peut se retirer de la modification de façon que celle-ci ne s'applique pas dans cette province. L'adhésion est un mécanisme connexe, auquel on peut recourir pour offrir à chaque province le choix de reconnaître une éventuelle loi ou norme uniforme. Ce modèle est inscrit à l'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1967* qui vise l'adoption de lois uniformes relatives aux droits de propriété et aux droits civils, ainsi qu'à la procédure civile.

Malgré nos préoccupations à l'égard du fait que le recours généralisé à ces techniques risque d'aboutir à une fédération décentralisée, caractérisée par une myriade de règlements, nous recommandons que l'on étudie la possibilité de les utiliser en même temps que les autres mécanismes ayant trait à la répartition des pouvoirs.

Examen de la répartition des pouvoirs

De nombreux témoins ont soulevé des problèmes dans la façon dont les pouvoirs sont attribués et appliqués selon la répartition actuelle des pouvoirs. Notamment :

- Un chevauchement superflu des compétences et un dédoublement dans la prestation des services gouvernementaux;
- L'échec des gouvernements qui n'arrivent pas à travailler ensemble à l'administration des pouvoirs;
- La fuite des responsabilités ou leur transfert au palier inférieur de la part des gouvernements;
- Une répartition des pouvoirs qui ne correspond plus aux rôles actuels des gouvernements.

Bien que les témoins n'aient pas, en général, précisé les domaines dans lesquels ces problèmes sévissent, nous acceptons ces inquiétudes comme bien fondées et méritant d'être examinées.

Pour affronter comme il convient ces inquiétudes, nous croyons nécessaire de procéder à un examen détaillé de la répartition des pouvoirs et de la façon dont ceux-ci sont administrés. Un examen de ce genre devrait poursuivre deux objectifs principaux. Le premier consisterait à préciser les zones de chevauchement et de dédoublement dans l'administration des pouvoirs. Il faudrait également repérer des lacunes ou les zones de confusion sur l'identité du pouvoir qui s'applique. Nous notons que les propositions fédérales indiquent certains aspects qu'il est possible d'améliorer et proposent un processus de négociation intergouvernementale sur les changements qu'il convient d'apporter à la prestation des services. Nous croyons qu'un processus de ce genre serait utile et découlerait naturellement de l'examen que nous avons suggéré.

Un second objectif consisterait à cerner les domaines d'autorité dans lesquels un palier de gouvernement différent pourrait exercer plus efficacement un pouvoir. Cela pourrait exiger, par exemple, que le gouvernement fédéral conserve les pouvoirs qui ont une dimension nationale si une réglementation nationale est la seule approche efficace. D'un autre côté,

cette réflexion peut exiger une nouvelle attribution des pouvoirs qui tienne compte des besoins et de la situation de provinces particulières si, par exemple, une réglementation nationale n'était pas sensible aux besoins locaux. À cet égard, une question particulière que nous avons étudiée plus haut consistait à déterminer les pouvoirs à céder au Québec pour qu'il puisse répondre à ses besoins régionaux particuliers. Bien entendu, certaines questions peuvent comporter les deux éléments. Par exemple une politique peut fort bien concerner une question revêtant une dimension nationale, tout en devant être adaptée aux besoins d'une province particulière. Nous croyons, à vrai dire, que dans bien des circonstances, une compétence partagée conviendrait. Nous remarquons que les propositions fédérales recommandent un certain nombre de domaines dans lesquels il conviendrait davantage que les provinces exercent les pouvoirs que le gouvernement fédéral exerce actuellement. Il y aurait lieu de se pencher de près sur ces domaines dans le cadre de tout examen de la répartition des pouvoirs.

Quand on procédera à cet examen, il faudra se demander si l'on doit céder à toutes les provinces chaque pouvoir concerné ou s'il ne convient pas, compte tenu des principes énoncés ci-dessus, de céder certains pouvoirs avec plus de souplesse. Dans nos propres audiences, on a constaté un désaccord sur cette question. Nous avons indiqué antérieurement que, dans la plupart des cas, on devrait offrir l'option d'une cession de pouvoirs qui soit souple.

La nouvelle attribution de pouvoirs ou de responsabilités aux provinces exigera que leurs gouvernements dépensent plus de ressources. Nous notons que, dans les propositions fédérales, il n'est pas fait mention d'une attribution de plus grandes ressources aux provinces à cet égard. Des témoins lors de nos audiences, des délégués à la Conférence et d'autres comités de la province ont tous reconnu ce problème. Nous croyons que toute nouvelle attribution de pouvoirs doit s'attaquer à cet aspect.

Enfin, nous souhaitons proposer nos observations quant à un certain nombre de pouvoirs précis, sans vouloir, toutefois, clore la liste des pouvoirs susceptibles de faire l'objet de l'examen que nous recommandons. Tout d'abord, nous recommandons d'envisager, dans le cadre de cet examen, les pouvoirs suivants qui ont été mentionnés en bonne place dans toutes sortes de propositions constitutionnelles récentes : l'immigration, la culture, la langue,

l'environnement, la formation de la main-d'oeuvre, l'assurance-chômage, l'éducation et les soins de santé. En même temps, nous désirons donner des exemples de domaines que nous croyons essentiels à la bonne marche d'un gouvernement fédéral : la défense, les douanes, la monnaie et la dette publique, la péréquation, la politique étrangère, les postes et télécommunications. De même, nous croyons que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle dans d'importants pouvoirs, notamment : la culture, l'environnement, les pêcheries, l'immigration, la justice, les affaires autochtones, la fiscalité et le revenu. Aucune de ces listes ne devrait être considérée comme exhaustive.

Conclusion

En résumé, nous croyons qu'un examen détaillé de la répartition des pouvoirs et une combinaison créatrice des mécanismes particuliers dont il a été question ci-dessus tiendraient compte des trois principes énoncés au début du présent chapitre. Ces options présentent un certain degré de souplesse qui serait utile pour réagir devant le débat constitutionnel actuel et à l'évolution des besoins au fil des ans.

Nous estimons en particulier que l'idée de déclarer un plus grand nombre de champs comme relevant de pouvoirs concurrents, dont on reconnaît la prépondérance soit au palier fédéral soit au palier provincial, s'harmonise clairement avec la tradition canadienne de compromis et d'interdépendance. Nous appuierions une proposition selon laquelle un nombre limité de pouvoirs précis dont le Québec a besoin pour assumer son rôle particulier au Canada devrait être déclaré comme concurrents et de prépondérance provinciale. Dans le cas des autres pouvoirs qui sont déclarés concurrents, la question de la prépondérance et de la répartition précise de l'autorité serait tranchée dans le cadre du processus d'examen dont il est question ci-dessus et d'une négociation intergouvernementale permanente.

Enfin, nous reconnaissons que ce mécanisme et d'autres envisagés ci-dessus pourraient avoir un effet décentralisateur considérable si on y recourait de façon illimitée. C'est pourquoi nous croyons qu'il faudrait envisager des garanties dans leur conception même, de façon à ne pas compromettre l'aptitude du gouvernement fédéral à veiller à la réalisation d'importants objectifs nationaux. Nous recommandons donc ce qui suit :

17. Il serait souhaitable que l'on entreprenne un examen de la répartition actuelle des pouvoirs poursuivant les objectifs suivants :

- ***Identifier des zones de chevauchement et de dédoublement dans l'administration des pouvoirs. Cette partie de l'examen servira également à repérer les lacunes ou les zones dans lesquelles on ne sait pas exactement qui détient l'autorité.***

- ***Identifier les domaines d'autorité dans lesquels un palier de gouvernement différent pourrait administrer un pouvoir avec plus d'efficacité. Tout transfert de pouvoirs en réponse aux besoins provinciaux ou régionaux doit s'accompagner de ressources budgétaires suffisantes.***

18. Il serait souhaitable de redistribuer les pouvoirs avec souplesse de façon à tenir compte des objectifs importants consistant à assurer un traitement équitable à toutes les provinces, à satisfaire les besoins du Québec de préserver et de promouvoir sa société distincte et à maintenir un rôle pour un gouvernement fédéral fort.

19. Il serait souhaitable d'étudier plus profondément des mécanismes précis visant à attribuer de nouveau des pouvoirs avec souplesse. Ces mécanismes comprendraient : la délégation de pouvoirs législatifs, la déclaration de certains pouvoirs concurrents avec prédominance provinciale ou fédérale, l'enchâssement de certaines ententes bilatérales entre gouvernements dans la Constitution et le recours au retrait des programmes nationaux à frais partagés.

Normes nationales en matière de programmes sociaux

Tout au long de notre processus de consultation, on a insisté sur la nécessité de maintenir des normes nationales adéquates dans les programmes sociaux. De nombreux témoins ont fait valoir que la bonne continuation des programmes vitaux de santé, d'éducation et de sécurité sociale repose sur le principe que le gouvernement fédéral joue un rôle majeur dans leur élaboration et leur financement. Dans cette section, nous examinons deux domaines où des observations particulières ont été formulées : les restrictions proposées au pouvoir fédéral de dépenser et le recours à une charte sociale pour assurer le maintien et le perfectionnement continus des programmes sociaux.

Les programmes à frais partagés et le pouvoir fédéral de dépenser

Les programmes à frais partagés sont constitués dans le cadre d'une entente entre les paliers de gouvernement fédéral et provincial et ont traditionnellement fait appel aux deux

paliers de gouvernement pour en partager les frais. Actuellement, deux des plus importants de ces programmes sont le financement des programmes établis, par l'intermédiaire duquel le gouvernement fédéral contribue au financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire, et le Régime d'assistance publique du Canada, par l'intermédiaire duquel le gouvernement fédéral finance un certain nombre de programmes reliés à la sécurité du revenu. La contribution fédérale est généralement assortie de la condition que la province bénéficiaire mette en oeuvre le programme proposé ou un autre qui lui soit comparable. La décision d'une province de ne pas participer du tout a pour résultat que la province ne bénéficie pas de la contribution fédérale et que les résidents de cette province subventionnent en fait les programmes instaurés dans les autres provinces participantes. Cet arrangement, réuni aux pressions et encouragements financiers qu'il impose aux provinces, permet au gouvernement fédéral d'assurer une participation nationale à des programmes jugés fondamentaux.

L'avantage manifeste de cet arrangement est de faire en sorte que des normes relativement homogènes s'appliquent dans l'ensemble du pays. De même, la contribution du gouvernement fédéral a aussi tendance à avoir un effet égalisateur pour les provinces plus pauvres. Cet effet, réuni aux paiements officiels de péréquation, fait en sorte que toutes les provinces peuvent offrir des niveaux de service comparables à des niveaux d'impositions comparables. Cet arrangement est toutefois critiqué comme constituant une intrusion, étant donné que les soins de santé, l'éducation et la sécurité du revenu sont des champs de compétence provinciale exclusive. Le gouvernement fédéral n'a pas de pouvoir exprès pour réglementer ces domaines, mais il a pu modeler ces programmes grâce à son pouvoir de dépenser l'argent qu'il perçoit par l'intermédiaire de son pouvoir de taxation et dans le cadre de sa maîtrise de «la dette et la propriété publiques». Ce «pouvoir de dépenser» n'est pas inscrit dans la Constitution, mais en découle. On a également fait valoir que la participation du gouvernement fédéral dans ces domaines donne lieu à un dédoublement et un manque d'efficacité.

L'Accord du lac Meech et, plus récemment, les propositions fédérales actuelles ont recommandé d'imposer des restrictions à l'utilisation que le gouvernement fédéral pourrait faire de son pouvoir de dépenser dans des champs de compétence provinciale. Le gouvernement fédéral a proposé de s'engager à n'entreprendre aucun nouveau programme à

frais partagés ni transfert conditionnel visant l'ensemble du Canada dans des secteurs de compétence provinciale exclusive, sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population. Si une province optait de ne pas participer mais établissait son propre programme conforme aux objectifs du nouveau programme, elle recevrait une compensation juste. Cette disposition serait enchâssée dans la Constitution. Elle n'aurait pas d'effet sur les arrangements en place relatifs aux programmes existants.

Cette proposition permettrait aux provinces d'avoir davantage leur mot à dire dans l'élaboration de nouveaux programmes à leur stade initial. Elle leur laisserait également plus de souplesse dans la conception et la mise en oeuvre de leurs propres programmes si elles optent pour un retrait, étant donné qu'elles n'auraient plus à établir un programme comparable, mais seulement un programme conforme aux objectifs du programme proposé. En même temps, en exigeant que les programmes provinciaux soient conformes aux objectifs du programme visant l'ensemble du Canada, le gouvernement fédéral conserverait une maîtrise appréciable de l'élaboration des politiques dans ces secteurs et donc des normes et de la qualité des programmes.

L'une de nos préoccupations à l'égard des propositions actuelles est qu'elles ne prévoient aucune restriction au pouvoir du gouvernement fédéral de modifier les ententes en vigueur actuellement. Nous estimons que la participation des provinces aux décisions visant la modification des programmes à frais partagés en vigueur et leur influence sur ces décisions sont aussi importantes à l'égard de ces programmes que dans le cas de la création de nouveaux programmes.

Nous croyons néanmoins que le rôle du gouvernement fédéral dans l'élaboration de programmes sociaux cruciaux est important et qu'il faut le maintenir. En même temps, nous pensons toutefois que la proposition fédérale accorde aux provinces plus de souplesse qu'elles n'en ont actuellement. Nous croyons que, en introduisant plus de souplesse en même temps qu'elle conserve le rôle d'orientation important du gouvernement fédéral, cette proposition parvient à un bon équilibre. Nous recommandons donc ce qui suit :

20. Il serait souhaitable que le gouvernement fédéral exerce son pouvoir fédéral de dépenser dans le cadre suivant :

- ***Le gouvernement fédéral ne doit entreprendre aucun nouveau programme à frais partagés ni transfert conditionnel visant l'ensemble du Canada dans des secteurs de compétence provinciale exclusive sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population.***

- ***Si une province opte de ne pas participer mais établit son propre programme conforme aux objectifs du nouveau programme, elle doit recevoir une compensation juste.***

- ***Cette proposition devrait être enchâssée dans la Constitution.***

La charte sociale

Les inquiétudes soulevées au sujet d'une détérioration éventuelle des programmes sociaux ont amené bien des gens à chercher de nouveaux moyens d'assurer leur protection. Une option proposée a été l'enchâssement dans la Constitution d'une charte sociale qui pourvoirait à la protection des intérêts économiques et sociaux, par exemple, les programmes et services reliés à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale, à un logement décent et à un niveau de vie suffisant. L'objectif visé serait de garantir le maintien et le développement de notre tradition d'établir des normes nationales pour nos programmes sociaux. Cette notion peut prendre diverses formes, dont certains font l'objet du document de travail du gouvernement de l'Ontario intitulé : «*Une charte sociale canadienne : La consolidation de nos valeurs communes*». En fonction de ces faits, nous avons tenté, dans notre processus de consultation permanent, d'examiner de plus près le rôle éventuel qu'une charte sociale pourrait jouer dans la satisfaction des désirs des Canadiens, la forme qu'elle pourrait prendre et comment elle pourrait le mieux être appliquée.

Un certain nombre de témoins se sont prononcés sur ces questions lors de nos audiences d'août dernier, de même que durant la Conférence. Plusieurs d'entre eux étaient favorables à l'insertion de droits sociaux et économiques dans la *Charte des droits et libertés*, selon le raisonnement que, ces droits étant aussi importants que ceux qui sont actuellement garantis; ils devraient être rendus exécutoires de la même façon. D'autres, cependant, ont fait valoir que les droits économiques et sociaux ont un caractère différent de celui des droits individuels et qu'il ne convient pas que les tribunaux les appliquent. En particulier, cela ferait

participer trop directement les tribunaux à l'établissement des priorités du gouvernement en matière de politique et de dépenses, questions sur lesquelles ils manquent de compétence et de responsabilité politique pour pouvoir prendre des décisions. Une option connexe consisterait à prévoir l'application judiciaire de l'engagement du gouvernement fédéral inscrit à l'article 36 de faire des paiements de péréquation ou de l'engagement des gouvernements d'assurer des programmes sociaux à un niveau comparable.

Plutôt qu'une application judiciaire, certains témoins ont proposé qu'il y ait un organisme particulier chargé de mettre en oeuvre ces droits sociaux et économiques, d'en surveiller l'application et de rendre compte des progrès réalisés à cet égard par les gouvernements. Un examen de ce genre pourrait avoir lieu à intervalles réguliers ou relativement à une loi particulière qui pourrait avoir un effet sur les principes énoncés dans la charte sociale. Par exemple, les décisions prises par des gouvernements de modifier les termes des ententes, comme la réduction récente par le gouvernement fédéral de sa contribution au financement des programmes établis et au Régime d'assistance publique du Canada pourraient faire l'objet d'un examen. La force primordiale d'un examen de ce genre serait de constituer une pression morale et politique qui s'exercerait sur le gouvernement en cause afin qu'il rende compte de sa position. Quant à l'institution qui serait chargée de s'acquitter de ces fonctions, on a cité : un sénat réformé, un organisme composé de représentants nommés par les gouvernements fédéral et provinciaux et agissant indépendamment de ces gouvernements, une forme de tribunal administratif et un ombudsman des droits économiques et sociaux.

On pourrait inscrire une charte sociale de ce type dans la Constitution, soit indépendamment des dispositions existantes, soit dans le prolongement de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui engage déjà les gouvernements à promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être, à réduire les inégalités régionales et à fournir, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Nous croyons que la notion de l'inclusion dans la Constitution d'une protection plus entière des intérêts économiques et sociaux bénéficie d'un large appui et que cette protection devrait avoir pour objet le maintien et le perfectionnement de nos importants programmes sociaux nationaux. À cet égard, nous sommes d'accord avec les témoins qui ont fait valoir qu'une

charte sociale doit soutenir les programmes existants, plutôt que d'être considérée comme un moyen de remplacer les ententes fédérales-provinciales existantes visant le financement et la conception de ces programmes. Elle devrait le faire en fournissant un mécanisme reconnu, mais souple, qui ferait en sorte que ces programmes et les intérêts qu'ils font progresser ne soient pas modifiés sans un processus de consultation et de réflexion tenant compte de leur importance. Une charte sociale de cette nature fournirait aussi un complément de taille aux changements apportés à l'union économique, qui visent une mobilité plus souple des personnes, des biens, des capitaux et des services.

La détermination de la forme et du contenu d'une charte sociale exigerait un examen plus détaillé que celui que nous pouvons présenter ici. Nous croyons néanmoins que nous devrions donner une certaine orientation à cet égard. La charte sociale pourrait définir les services fondamentaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la sécurité du revenu. Elle pourrait également établir des obligations concernant la santé et la sécurité des enfants en particulier, ainsi que l'environnement et le logement. Elle pourrait enfin inclure l'exigence que les gens aient droit à bénéficier de ces services s'ils déménageaient dans une autre province ou s'y trouvent en visite, sans avoir à satisfaire à des exigences particulières. Comme un certain nombre de témoins l'ont proposé, ces obligations pourraient découler des principes énoncés à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Nous avons envisagé la possibilité d'une application judiciaire de ces droits. Nous reconnaissons que des droits bénéficiant d'une application judiciaire constitueraient un mécanisme puissant pour veiller à ce que les gouvernements soient tenus de répondre de leurs actes. Nous croyons toutefois que des procédures judiciaires ne conviennent pas à l'examen systématique de grande envergure requis dans les circonstances. Nous croyons donc que les droits en question ne devraient pas être appliqués par la voie judiciaire.

Nous pensons, par contre, qu'un comité permanent mixte de la Chambre des communes et d'une chambre haute réformée serait le mieux placé pour surveiller l'application des principes de la charte sociale. (La création de ce comité est évoquée dans le chapitre sur les institutions nationales.) Ce comité aurait le mandat d'examiner les lois ou ententes proposées ou les modifications proposées aux ententes existantes et de procéder à des examens systématiques de l'observation des principes de la charte sociale par les

gouvernements. Il serait souhaitable qu'un tel examen envisage les besoins économiques et sociaux du point de vue du long terme et fasse appel à la consultation d'un grand éventail d'intérêts.

Selon nous, le respect de la charte sociale reposera d'abord sur la pression morale et politique qui résulterait de l'examen public des politiques gouvernementales que ce processus comporterait. Nous croyons toutefois qu'il faudrait explorer davantage les options visant la mise en oeuvre et l'application de la charte sociale. Nous recommandons donc ce qui suit :

21. Il serait souhaitable que la notion de charte sociale soit enchassée dans une version élargie de l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 selon les paramètres suivants :

- ***Elle doit s'appuyer sur les principes visés à l'article 36 et garantir des normes nationales et un accès équitable dans le cas de programmes touchant, mais sans s'y limiter, à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale et à l'environnement.***

- ***Son objet est de garantir le maintien et le perfectionnement permanent de notre tradition de normes nationales en matière de programmes sociaux.***

- ***Un comité permanent mixte de la Chambre haute et de la Chambre des communes sera chargé de la surveillance de l'application des principes visés dans une version élargie de l'article 36. Ce comité aurait le mandat d'examiner les lois ou ententes proposées ou les modifications proposées aux ententes existantes. Il pourrait aussi procéder à des examens systématiques de l'observation des principes de la charte sociale par les gouvernements.***

- ***Le respect d'une version élargie de l'article 36 reposera d'abord sur la pression morale et politique qui résulterait de l'examen public des politiques gouvernementales que ce processus comporterait. Toutefois, il y a lieu d'explorer davantage des options relatives à la mise en oeuvre et à l'application de cette version élargie de l'article 36. Il n'est pas souhaitable que les dispositions d'un tel article soient applicables par voie judiciaire.***

La répartition des pouvoirs et l'économie

Au cours des audiences et consultations, le Comité a positivement conscience du degré d'inquiétude des Ontariens au sujet de l'état désolant de l'économie, en particulier de la

récession prolongée et de l'impact de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur le secteur manufacturier de notre province. Bien que nous n'ayons entendu que peu d'exposés détaillés sur la façon dont la réforme constitutionnelle pourrait aider directement l'économie, divers témoins ont souligné l'importance d'une union économique efficace pour la construction d'un pays prospère et compétitif. Les témoins ne sont toutefois pas d'accord - ou ne se prononcent pas de façon précise - sur la façon dont on peut le mieux renforcer l'union économique, notamment sur les rôles respectifs des paliers de gouvernement fédéral et provincial.

Comme l'indique le rapport provisoire du Comité, les témoins ayant participé aux audiences de février-mars avaient tendance à discuter de l'économie en termes très généraux. Par exemple, bien qu'un grand nombre d'entre eux aient dit qu'il fallait supprimer les barrières interprovinciales à l'emploi et au commerce, peu nombreux étaient ceux qui indiquaient comment et quand on devait le faire. De même, plusieurs témoins priaient instamment le gouvernement de l'Ontario de tisser des liens avec la Communauté européenne pour profiter de sa croissance prévue, sans dire comment on pourrait concrètement le faire.

À nos audiences de l'été, les témoins experts ont généralement fourni plus de détails. Certains ont dit que des pouvoirs législatifs fédéraux forts sont nécessaires pour maintenir l'union économique, notamment pour surveiller les règlements à portée commerciale et les normes des programmes sociaux à l'échelle du pays. D'autres ont déclaré qu'il fallait négocier la coordination et l'harmonisation économiques entre les provinces au lieu de les imposer par le gouvernement fédéral; cela pourrait comporter un rôle pour des organismes fédéraux-provinciaux permanents, chargés de superviser le processus de coordination. Les témoins ont tous semblé reconnaître, néanmoins, la nécessité d'éliminer les barrières entre les provinces et d'encourager l'harmonisation.

De semblables opinions ont surgi dans les ateliers de la Conférence du Comité tenue en octobre, même si certains délégués ont exprimé leur préoccupation quant aux effets de l'élimination des barrières commerciales sur des industries vulnérables. Certains ont également souligné qu'il fallait contrebalancer des mesures visant à renforcer l'union économique par une charte sociale ou une déclaration d'objectifs sociaux qui énoncerait la qualité de vie fondamentale sur laquelle tous les Canadiens peuvent compter. Ce dernier

concept procurerait une protection minimale aux travailleurs dans des industries menacées et freinerait un déclin général des programmes sociaux au moment où telle ou telle province cherche des moyens d'attirer l'investissement étranger et le développement du commerce.

Depuis septembre, les propositions fédérales sur l'économie cristallisent les commentaires dans ce domaine et précisent beaucoup d'aspects. Dans le cadre de son projet de renforcement de l'union économique, le gouvernement propose d'élargir l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1967* (la clause dite du «marché commun») pour garantir la liberté de circuler des «personnes, des biens, des services et des capitaux [...] sans barrières ou restrictions fondées sur les délimitations provinciales ou territoriales». Cette proposition prévoit certaines exceptions, notamment pour les programmes nationaux et provinciaux de péréquation et de développement régional, et pour les questions déclarées d'«intérêt national» par le Parlement (et ratifiées par sept provinces représentant 50 pour 100 de la population totale). Le gouvernement fédéral propose également qu'on lui accorde un nouveau pouvoir de «gestion de l'union économique» en vertu d'une nouvelle version de l'article 91A, ce pouvoir étant assujetti lui aussi à l'agrément des provinces par l'intermédiaire d'un nouvel organisme appelé le Conseil de la fédération, qui serait composé de représentants du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires.

Mis à part quelques brefs commentaires à la Conférence, nous avons entendu des témoignages sur ces propositions à nos audiences sur le document fédéral en novembre 1991. Tous les témoins qui se sont prononcés sur l'élargissement de l'art. 121 l'ont en général appuyé, bien que plusieurs aient réitéré la nécessité de prévoir des exceptions pour assurer le maintien de bons programmes de péréquation et de développement régional. Toutefois, la plupart des témoins, y compris ceux qui appuyaient l'élargissement de l'art. 121, se sont opposés à d'autres aspects des propositions fédérales visant le renforcement de l'union économique. Les témoins étaient divisés au sujet du concept de Conseil de la fédération. Nous avons estimé digne d'intérêt l'opinion de plusieurs témoins selon laquelle il ne faudrait pas enchâsser ces propositions économiques dans la Constitution, ou, du moins, ne pas inscrire la question à l'ordre du jour pour le moment.

Les propositions fédérales sur l'union économique n'ont été examinées que dans deux réunions entre le Comité et ses pendants d'autres provinces, et les opinions exprimées à leur

sujet étaient mélangées et préliminaires. Il nous est donc difficile d'évaluer la réaction à ces propositions dans l'ensemble du pays.

Étant donné le peu d'observations directes formulées devant le Comité sur les aspects économiques des propositions fédérales - huit témoins seulement - il serait prématuré de donner une réaction détaillée. Nous appuyons en général le voeu de réduire les barrières économiques interprovinciales. Ce faisant, nous reconnaissons que, bien qu'une union économique renforcée contribue fortement à bâtir une économie prospère et compétitive, elle peut également exercer une pression à la baisse sur les programmes sociaux. Les meilleurs moyens de résister à cette pression sont le processus politique et l'enchâssement d'une charte sociale (dont il a été question ci-dessus).

Nous estimons aussi qu'à lui seul, l'appui donné à une réduction des obstacles interprovinciaux au commerce est insuffisant. Pour passer du principe à la réalité, nous avons besoin d'un mécanisme légitime, efficace et largement reconnu. Nous notons toutefois avec un vif intérêt les récents efforts entre les provinces, en particulier les provinces de l'Atlantique, pour parvenir à des ententes valables visant à réduire les barrières économiques. La Chambre haute reformée que nous proposons (se reporter à sa description dans le chapitre sur les institutions nationales) peut fournir un modèle utile d'organisme chargé de la résolution des différends. Néanmoins, même si la recherche d'un mécanisme de ce genre reste importante pour la prospérité future du Canada, nous ne sommes pas convaincus qu'il devrait faire partie de l'ordre du jour constitutionnel pour le moment. En conséquence, nous recommandons ce qui suit :

22. Nous appuyons, en principe, les efforts visant à réduire les barrières commerciales et autres barrières économiques à l'intérieur du Canada.

23. Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario, de concert avec d'autres provinces et avec le gouvernement fédéral, étudie davantage les particularités des propositions fédérales concernant l'union économique, en cherchant à éclaircir, négocier et mettre en oeuvre certaines de ces mesures par des moyens autres que constitutionnels.

LES INSTITUTIONS NATIONALES ET LE SYSTÈME POLITIQUE

Dans le chapitre précédent, nous avons examiné les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux. Toute constitution doit cependant définir aussi les principales institutions de gouvernement. Le présent chapitre porte sur la réforme de deux institutions nationales - le Sénat et la Cour suprême du Canada - ainsi que sur la réforme du système électoral et du processus politique. Dans l'analyse de cette réforme, nous avons insisté sur les objectifs de représentativité et de sensibilité aux besoins.

Réforme de la deuxième chambre du Parlement

Objectifs d'une réforme

Durant tout notre processus de consultation, qu'il s'agisse des audiences en Ontario, des réunions dans d'autres provinces, ou des ateliers de la Conférence, il a été reconnu à la quasi-unanimité que le Sénat ne pouvait plus être maintenu sous sa forme actuelle. De nombreuses critiques ont été portées à la connaissance du Comité. Elles portaient notamment sur le manque de légitimité démocratique du Sénat, qui est un organisme nommé, et sur son inaptitude à bien atteindre ce qui semble avoir été son objectif le plus important à l'origine - la représentation des intérêts régionaux dans la prise de décision nationale.*

Le désenchantement presque unanime à l'égard du Sénat ne s'accompagne pas d'un consensus de même ampleur sur la façon de réformer cet organisme. Certains témoins et délégués à la Conférence, par exemple, préfèrent l'abolition pure et simple. Ils prétendent qu'un gouvernement parlementaire n'a pas besoin de deux chambres. En fait, les provinces avaient jadis une chambre haute qu'elles ont depuis longtemps abolie.

---

* Sauf indication contraire, on emploie le terme de «région» dans ce chapitre d'une façon générale pour désigner une zone géographique. Les intérêts «régionaux» peuvent ainsi désigner les intérêts d'une province déterminée ou d'un groupe de provinces.

Les personnes qui proposent l'abolition ne s'accordent toutefois pas dans leurs recommandations. Un témoin, par exemple, est en faveur de l'abolition, mais jumelée à des réformes à la Chambre des communes. Selon cette proposition, un nombre limité de députés fédéraux, élus selon le système de la représentation proportionnelle, représenteraient les intérêts régionaux au sein du groupe parlementaire de chaque parti. Ces députés se joindraient aux députés élus selon le système actuel de la majorité relative à la Chambre des communes.

Dans l'évaluation des arguments en faveur de l'abolition, nous avons été aux prises avec la question des conséquences d'un Parlement formé d'une seule chambre. Plus particulièrement, en l'absence de réformes complémentaires comme celle que nous venons d'évoquer, l'abolition signifierait-elle qu'il n'y aurait aucun mécanisme pour promouvoir les besoins des régions? Il existe, certes, divers mécanismes constitutionnels, parlementaires et intergouvernementaux pour l'expression des intérêts régionaux. Un document de travail du gouvernement déposé auprès du Comité cite des exemples (et la liste est loin d'être exhaustive) : la répartition constitutionnelle des pouvoirs en vertu de laquelle les décisions dans les domaines de compétence provinciale doivent être prises par des majorités provinciales et non nationales; les conférences des premiers ministres; les contacts intergouvernementaux et les négociations intergouvernementales au niveau ministériel et au niveau bureaucratique; l'équilibre régional dans les nominations à la Cour suprême du Canada (voir ci-dessous «Cour suprême du Canada»; la tradition de puissants porte-parole des régions au Cabinet fédéral; et la défense des intérêts régionaux à l'intérieur du système de parti au Parlement.

Nonobstant les mécanismes de ce genre, nous ne considérons pas que l'abolition constitue actuellement une option pratique ou réaliste. Dans presque toute fédération, à côté de l'existence de deux paliers de gouvernement, il existe une institution centrale qui pourvoit à l'expression des intérêts régionaux et de ceux des minorités et à la place qui leur est faite dans la prise de décision nationale - c'est-à-dire que le corps législatif fédéral comporte une deuxième chambre qui s'inspire du principe de la représentation sur la région. Au Canada, le Sénat est censé constituer cette chambre. (L'autre chambre, la Chambre des communes, est censée s'inspirer du principe de la représentation fondée sur la population.)

Le Comité pense également que l'abolition n'est pas réaliste d'un point de vue national. La réforme du Sénat n'a pas été une grande priorité pour les Ontariens au cours de nos audiences. Mais nous sommes bien conscients, en particulier après nos réunions dans les provinces de l'Ouest et les provinces de l'Atlantique ainsi que dans le Nord, que de nombreuses personnes en dehors du Canada central estiment cette réforme essentielle si l'on veut que la voix des provinces et territoires se fasse entendre de façon valable à Ottawa. Nous avons entendu parler du désir d'équité; ce désir était exprimé comme le souhait non pas de toujours l'emporter sur le Canada central ou de s'y opposer, mais seulement de se faire entendre avec une véritable chance d'influer sur la politique nationale. Or, on ne considère pas que des mécanismes comme ceux qui sont décrits ci-dessus puissent compenser de façon satisfaisante les lacunes du Sénat actuel dans ce domaine.

Nous envisageons en conséquence une deuxième chambre réformée comme jouant un rôle dans la représentation des intérêts des provinces et territoires. En même temps, nous désirons signaler le sentiment de certains témoins et délégués à la Conférence, à savoir qu'il y a lieu de repenser la notion de représentation fondée sur un critère géographique, qu'il s'agisse de provinces, de territoires ou de régions. Ces personnes désiraient, en particulier, élargir ce rôle de représentation pour qu'il englobe ce que certains ont appelé des «communautés d'intérêts» : femmes, peuples autochtones, minorités linguistiques, personnes handicapées, minorités visibles et groupes ethnoculturels. Il faudrait étudier de plus près la question de savoir si la deuxième chambre devrait ou non s'acquitter de ce genre de fonction. Il y a aussi la question de savoir comment, sur le plan pratique, on pourrait réaliser une représentation de ce genre. Il y a lieu de rappeler ici que la question de la représentation garantie des autochtones dans les assemblées législatives a été étudiée antérieurement dans ce rapport.

À côté de ses fonctions de représentation, le Sénat est conçu comme une chambre «de réflexion mûrie et pondérée» qui sert de contrepoids à la Chambre des communes élue par la population. Par exemple, les sénateurs devraient être nommés et non élus, et être âgés d'au moins 30 ans. Ce rôle a reçu peu d'appui durant notre processus de consultation. Ce n'en est pas un que nous attribuerions à une nouvelle deuxième chambre.

Un autre objectif initial du Sénat que nous rejetterions pour la nouvelle chambre est celui de protéger les intérêts des propriétaires. Sir John A. Macdonald croyait que «les membres de la Chambre haute devaient satisfaire à des conditions exigeantes en matière de biens pour représenter le principe de la propriété. Et il ajoutait : Il faut protéger les droits de la minorité et les riches sont toujours moins nombreux que les pauvres.» Chaque sénateur devait posséder dans la province qu'il devait représenter des biens-fonds d'une valeur nette de 4 000 $. De plus, chaque sénateur devait avoir un actif de 4 000 $ au-dessus de toutes ses obligations. Ces conditions archaïques en matière de biens n'ont jamais été modifiées et il faut les supprimer.

Structure et fonctionnement d'une nouvelle deuxième chambre

Sélection

L'immense majorité des personnes qui proposent une réforme sont en faveur d'une deuxième chambre élue. Comme nous l'avons signalé dans notre rapport provisoire, certains sont allés plus loin et ont endossé la notion du Sénat élu et efficace à réprésentation égale en proposant une chambre (1) qui soit *élue* directement par la population, (2) où il y ait une représentation *égale* de toutes les provinces sans égard à leur population, et (3) qui soit *efficace* dans la représentation des intérêts des provinces et territoires. Nous avons également entendu proposer une deuxième chambre qui serait élue non par les suffrages exprimés, mais par l'assemblée législative de chaque province. S'adjoindraient à ces membres des provinces les représentants des territoires et des Premières Nations.

Quelques témoins et délégués à la Conférence ont exprimé leur appui à un processus de nomination réformé. Selon une suggestion présentée au Comité, la méthode de sélection des sénateurs serait laissée à la discrétion de chaque province. Une autre proposition demandait une chambre mixte de sénateurs élus et de personnes nommées par le gouverneur général pour représenter diverses communautés.

Nous croyons que la chambre haute du Parlement doit être un organisme élu; sinon, on n'atteint pas les objectifs de légitimité démocratique et de reddition de comptes à la population canadienne. Après avoir examiné divers modèles de système électoral, nous

sommes arrivés à la conclusion que les membres devaient être élus, soit a) directement dans le cadre d'une élection distincte qui se tiendrait de concert avec une élection provinciale ou territoriale, soit b) indirectement, selon un système de représentation proportionnelle fondé sur les résultats d'une élection provinciale ou territoriale.*

Selon l'un et l'autre modèle, les membres de la deuxième chambre seraient choisis sur une base plus ou moins continue. Chaque élection provinciale ou territoriale dans le pays entraînerait avec elle une élection directe ou indirecte pour cette nouvelle chambre.

À titre de commentaire, le modèle d'élection indirecte se déroulerait comme suit :

- Les électeurs continueraient de déposer leurs suffrages dans les élections provinciales comme c'est le cas à l'heure actuelle.
- Les sièges à la deuxième chambre seraient attribués en fonction des suffrages exprimés dans la province en faveur des partis en lice. Ainsi, le parti qui aurait recueilli 30 pour 100 des suffrages aurait droit à 30 pour 100 des sièges de la province dans la deuxième chambre.
- Les partis choisiraient alors les personnes appelées à occuper ces sièges. Une façon de procéder pourrait consister à demander à chaque parti de préparer une liste de candidats à la deuxième chambre et de la porter à la connaissance du public avant l'élection. Si les résultats de l'élection donnent droit à trois sièges (par exemple, 30 pour 100 de soutien à un parti donné dans une province ayant droit à 10 sièges), on choisirait les trois premiers noms de la liste du parti.

Les deux modèles électoraux répondent à certains besoins. L'élection directe, par exemple, donnerait au candidat vainqueur l'autorité politique qui découle du mandat reçu directement de représenter ses électeurs. Mais l'élection indirecte évite la confusion créée par l'existence de deux chambres directement élues; il est moins probable que la Chambre des communes voie sa suprématie menacée. Le calendrier électoral selon les deux modèles vise à réduire la probabilité que la deuxième chambre soit simplement le reflet de la Chambre des communes. Il renforce également le rôle de la deuxième chambre qui consiste à protéger les intérêts des provinces et territoires au sein du Parlement.

---

* La méthode d'élection indirecte que nous proposons ne s'appliquerait pas aux Territoires du Nord-Ouest en raison de l'absence de représentation des partis à cette assemblée législative.

Représentations

La représentation provinciale et territoriale actuelle au Sénat est fondée, grosso modo, sur le principe de l'égalité régionale. Quatre régions - l'Ontario, le Québec, les quatre provinces de l'Ouest et les trois provinces Maritimes - sont chacune représentées par 24 sénateurs. En outre, Terre-Neuve a six sénateurs et chacun des territoires, un sénateur.

Plusieurs observations sont en faveur d'une répartition plus équitable des sièges provinciaux et territoriaux. Nous avons, en particulier, entendu exposer le besoin de compenser la domination numérique du Canada central à la Chambre des communes par une nouvelle méthode de répartition des sièges au Sénat. Ce besoin a été exprimé avec le plus de vigueur durant certaines de nos réunions à l'extérieur de la province. On nous a également signalé les inégalités de la répartition des sièges de sénateurs entre les provinces de l'Ouest et les provinces de l'Atlantique. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, par exemple, ont actuellement presque deux fois autant de sièges (10 chacun) que l'Alberta et la Colombie-Britannique (6 chacun) bien que ces provinces aient des populations beaucoup moins nombreuses que ces deux dernières.

Les formules proposées pour améliorer le caractère équitable de la répartition vont d'un système révisé d'égalité *régionale* dans lequel, selon un des modèles, l'Ouest serait divisé en une région Canada Pacifique et une région des Prairies à un système d'égalité *provinciale*. (On a aussi exposé d'autres formules, notamment celle qui repose sur la représentation des Länder au Bundesrat allemand.) La notion d'égalité provinciale a été particulièrement recommandée en Alberta et à Terre-Neuve. On nous a dit que le principe démocratique de l'égalité des citoyens régit la composition de la Chambre des communes et que le principe fédéral de l'égalité des provinces doit s'appliquer au Sénat. Dans les deux ateliers de la Conférence sur le Sénat, les délégués ont reconnu le besoin d'une répartition plus équitable; aucun d'eux n'a toutefois exprimé son appui à une représentation provinciale égale.

Nous sommes d'accord avec l'objectif d'une représentation plus équitable des sièges dans une nouvelle deuxième chambre. Nous sommes également d'accord avec la déclaration contenue dans les propositions fédérales), à savoir que «la réalité politique est qu'aujourd'hui, ce sont les *provinces et territoires, et non les régions*, qui forment la base de notre sentiment

d'appartenance commune et de notre identité.» [en italique dans l'original]. En conséquence, nous appuyons la pondération de la représentation en faveur des *provinces* et *territoires* moins peuplés. Actuellement, 1 province a 4 sièges, 5 en ont 6 chacune, 2 en ont 10 chacune et 2 autres, 24 chacune. Comme nous l'avons indiqué, les territoires ont chacun un siège. Il faut réduire cet écart, mais doit-on le faire au point d'adopter une représentation provinciale égale? Nous avons examiné diverses objections à la notion d'«égalité» dans cette nouvelle chambre par exemple, la notion ne tient pas suffisamment compte de la différence de presque 80 contre un entre les populations des provinces ni du fait que l'Ontario représente presque un tiers de la population du Canada. Une autre inquiétude est qu'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que le Québec, avec sa proportion énorme de la population francophone du pays, puisse accepter d'être réduit à 10 pour 100 des membres de la deuxième chambre. Il reste que, si l'on change les pouvoirs de la deuxième chambre de la façon que nous recommandons, il est possible qu'une répartition plus équitable des sièges puisse, à vrai dire, équivaloir à une représentation «égale».

Pouvoirs

La question des pouvoirs n'est pas de celles que nous avons eu l'occasion d'approfondir. Elle soulève, entre autres choses, des questions complexes touchant le veto absolu et le veto suspensif, des distinctions entre lois financières, lois sur la langue et autres lois, la question de la satisfaction des nominations et le rôle que la deuxième chambre devrait jouer dans l'adoption des modifications constitutionnelles.

Les pouvoirs d'une deuxième chambre réformée n'ont été abordés à la Conférence que d'une façon très générale. Les délégués à l'atelier ont conclu que l'institution fédérale prééminente était la Chambre des communes. Ils ne voulaient pas qu'un Sénat réformé compromette cette prééminence.

Au cours des audiences, la plupart des observations sur la question des pouvoirs ont également été générales, appuyant le principe de la suprématie de la Chambre des communes. Quelques observations ont cependant été très précises. Elles renferment trois modèles différents de Sénat élu et efficace à représentation égale produits respectivement par le comité canadien pour un Sénat élu et efficace à représentation égale, par un comité

législatif en Alberta et par le gouvernement de Terre-Neuve, ainsi que des modèles appelés «Chambre de la fédération» et «Conseil de l'union économique canadienne» par les personnes qui les ont proposés.

Au cours de nos délibérations, nous avons aussi envisagé les propositions fédérales sur les pouvoirs d'un Sénat réformé. Elles exigeraient l'approbation du Sénat et de la Chambre des communes pour qu'un projet de loi soit adopté, sous réserve de deux exceptions. Sur des questions d'importance nationale, le Sénat disposerait d'un veto suspensif de six mois seulement. En outre, il n'aurait aucun rôle législatif à l'égard des lois de crédits et des mesures de financement. Les propositions accorderaient en outre au Sénat le pouvoir de ratifier certaines nominations et créeraient des règles spéciales de vote sur les questions de langue et de culture. Durant nos audiences sur les propositions fédérales, nous avons reçu peu d'observations sur ces pouvoirs proposés. La plupart des observations ont porté, en revanche, sur les questions de sélection et de représentation.

Nous avons la ferme conviction qu'il ne faut pas compromettre la suprématie ultime de la Chambre des communes. Comme il est déclaré dans les propositions fédérales, «la Chambre des communes devrait demeurer le principal organe législatif du Canada». Ce principe signifie que la Chambre des communes doit être la seule chambre dotée d'un vote de confiance. Une mise en échec législative dans la deuxième chambre ne devrait pas entraîner la démission du gouvernement.

Mise à part la question du vote de confiance, comment devrait-on définir le rôle législatif de la deuxième chambre? À l'heure actuelle, tous les projets de loi, dont la Chambre des communes a pris l'initiative et qu'elle a approuvés, doivent être déposés devant une deuxième chambre avant d'être promulgués. Nous proposons de maintenir cette pratique, mais avec quelques modifications. Lorsque le projet de loi serait déposé dans la deuxième chambre, après avoir été adopté par la Chambre des communes, il serait assujetti à un véto absolu ou suspensif. Ce veto s'exercerait de la manière suivante :

- *Projets de loi concernant les programmes à frais partagés.* Dans le cas des lois visant à introduire ou à modifier des programmes à frais partagés dans les domaines de compétence provinciale exclusive, la deuxième chambre aurait un veto absolu et la loi pourrait être repoussée.

Cependant, si l'on applique la recommandation n° 20, les provinces auraient suffisamment de pouvoir sur ces programmes et il ne serait pas nécessaire d'accorder un tel veto. La recommandation n° 20 stipule que le gouvernement fédéral n'introduirait pas ou ne changerait pas de programmes à frais partagés dans les domaines de compétence provinciale exclusive sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population. En outre, la recommandation prévoit un droit de retrait avec compensation si la province établit un programme conforme aux objectifs du nouveau programme ou des changements.

- *Tous les autres projets de loi.* Dans le cas de tout autre projet de loi, la deuxième chambre disposerait d'un veto suspensif qui permettrait de retarder, mais non de repousser, un projet de loi. Si la nouvelle chambre a) n'approuvait pas ce projet de loi ou b) l'approuvait moyennant des amendements, ce projet de loi serait renvoyé à la Chambre des communes pour un débat supplémentaire et une autre lecture. La Chambre des communes pourrait décider d'accepter ou de rejeter tout amendement proposé par la deuxième chambre.

Le veto suspensif s'exercerait de concert avec les changements possibles à la répartition des pouvoirs accordés dans les recommandations 17 à 19, et sa durée varierait selon la nature de la loi en cause. L'examen proposé de la répartition des pouvoirs, par exemple, aboutirait à l'instauration d'une concurrence entre plusieurs pouvoirs, concurrence assortie de la prédominance provinciale ou fédérale. La durée du veto suspensif serait plus longue si le projet de loi en question entrait dans la catégorie de la prédominance provinciale par opposition à la prédominance fédérale.

Nous estimons que la deuxième chambre et la Chambre des communes pourraient créer un comité permanent mixte pour surveiller attentivement le respect des normes nationales en vertu de l'article 36 renforcé de la *Loi constitutionnelle de 1982* et que ce comité pourrait avoir le pouvoir de recommander certaines mesures correctives aux deux paliers de gouvernement. Nous considérons que ce comité mixte serait un organisme de surveillance plus approprié qu'un comité composé uniquement de membres de la deuxième chambre. Le dernier type de comité comprendrait des membres élus pour représenter les intérêts provinciaux et territoriaux et, cependant, scruterait les actes tant des paliers de gouvernement fédéral que des paliers de gouvernement provincial.

Nous faisons remarquer que tous les membres de ce comité mixte auraient été élus, ce qui rehausserait la légitimité de la fonction de surveillance. De même, par suite de leur responsabilité législative, les membres devraient déjà bien connaître les questions soulevées

par la charte sociale. Il est possible que le mandat de ce comité mixte puisse s'étendre à d'autres questions fédérales-provinciales.

Nous recommandons donc ce qui suit :

24. *Le Sénat devrait être remplacé par une nouvelle deuxième chambre du Parlement dont le mandat comporterait la représentation réelle des intérêts provinciaux et territoriaux dans la prise de décision nationale.*

25. *La Chambre des communes doit demeurer la seule chambre du Parlement dotée d'un vote de confiance. Le renversement d'un projet de loi dans la deuxième chambre ne devrait pas entraîner la démission du gouvernement.*

26. *La deuxième chambre doit être un organisme élu. Ses membres pourraient être élus, soit a) directement dans une élection distincte qui se tiendrait de concert avec une élection provinciale ou territoriale, soit b) indirectement, selon un système de représentation proportionnelle fondée sur les résultats d'une élection provinciale ou territoriale. Ce dernier modèle se déroulerait comme suit :*

    - *Les électeurs continueraient de déposer leurs suffrages dans les élections provinciales et territoriales comme c'est le cas à l'heure actuelle.*

    - *Les sièges à la deuxième chambre seraient attribués en fonction des suffrages exprimés dans la province ou le territoire en faveur des parties en lice. Ainsi, le parti qui aurait recueilli 30 pour 100 des suffrages aurait droit à 30 pour 100 des sièges de la province ou du territoire dans la deuxième chambre.*

    - *Les partis choisiraient alors les personnes appelées à occuper ces sièges. Une façon de procéder pourrait consister à demander à chaque parti de préparer une liste de candidats à la deuxième chambre et de la porter à la connaissance du public avant l'élection. Si les résultats de l'élection donnent droit à trois sièges (par exemple, 30 pour 100 de soutien à un parti donné dans une province ayant droit à 10 sièges), on choisirait les trois premiers noms de la liste du parti.*

27. *Les candidats ne devraient pas être tenus de satisfaire à des conditions en matière de possession de biens.*

28. *La répartition des sièges des provinces et territoires à la deuxième chambre devrait être rendue plus équitable que ce n'est actuellement le cas au Sénat. La notion d'une représentation équitable pourrait même s'étendre à une représentation provinciale égale si nos recommandations sur les pouvoirs de la deuxième chambre étaient adoptées.*

29. Tous les projets de loi adoptés par la Chambre des communes devraient être déposés dans la deuxième chambre et assujettis, soit à un veto absolu, soit à un veto suspensif, comme suit :

- ***Dans le cas de projets de loi présentant des programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive, le droit de veto serait absolu. Toutefois, si l'on applique la recommandation n° 20 à ces programmes, il n'est pas nécessaire d'octroyer ce droit de veto.***

- ***Dans le cas de tous les autres projets de loi, la deuxième chambre devrait disposer d'un veto suspensif. Si cette chambre a) n'approuvait pas un projet de loi ou b) l'approuvait moyennant des amendements, le projet de loi serait renvoyé à la Chambre des communes pour un débat supplémentaire et une autre lecture. La Chambre des communes pourrait choisir d'adopter ou de rejeter tout amendement proposé par la deuxième chambre. Ce veto s'exercerait de concert avec les modifications possibles à la répartition des pouvoirs énoncées dans les recommandations n°s 17 à 19, et sa durée varierait selon la nature du projet de loi en question.***

30. On pourrait créer un comité mixte permanent de la deuxième chambre et de la Chambre des communes chargé de surveiller attentivement le respect de nos normes nationales selon l'article 36 renforcé de la Loi constitutionnelle de 1982. Le Comité mixte pourrait avoir le pouvoir de recommander des mesures correctives aux deux paliers de gouvernement. Il faut procéder à une étude plus approfondie pour déterminer si le mandat de ce comité mixte doit s'étendre à d'autres questions fédérales-provinciales.

Cour suprême du Canada

Mis à part les commentaires formulés aux ateliers de la Conférence sur les institutions nationales, peu d'observations ont été présentées sur la Cour suprême du Canada. Le Comité continue néanmoins d'estimer que la réforme de la Cour suprême mérite l'attention. La Cour dispose d'importants pouvoirs qui touchent les citoyens, le gouvernement et l'Assemblée législative de l'Ontario. Par exemple, elle peut abolir une loi qui contrevient à la Charte des droits ainsi qu'à la loi qui ne relève pas de la compétence du gouvernement qui l'a adoptée (question concernant la répartition des pouvoirs).

Les observations sur la Cour suprême ont visé deux questions : (1) la composition de la Cour et (2) le mode de nomination des juges. Actuellement, aux termes de la *Loi sur la Cour suprême*, la Cour se compose de neuf juges, dont trois doivent être du Québec. Par convention, les autres juges sont nommés comme suit : trois de l'Ontario, deux des provinces

de l'Ouest et un des provinces de l'Atlantique. Ce genre de composition régionale valorise la sensibilité et le caractère acceptable des opinions de la Cour.

Les deux ateliers de la Conférence ont entériné l'exigence de trois juges du Québec jugée nécessaire à cause du Code civil en vigueur dans cette province. En outre, un atelier a vu dans cette garantie une valeur symbolique : elle constitue un autre élément du caractère distinct du Québec au sein de la Confédération.

Nous recommandons d'inscrire cette garantie dans la Constitution. On devrait également envisager d'enchâsser dans la Constitution la convention selon laquelle d'autres parties du Canada sont représentées à la Cour suprême. L'enchâssement doit toutefois inclure la possibilité de choisir des juges provenant des territoires.

Sur la question du mode de sélection, la *Loi sur la Cour suprême* stipule que le gouverneur en conseil, c'est-à-dire, le Cabinet fédéral, nomme les neuf juges. Aucun rôle n'est dévolu aux provinces et territoires dans le processus de nomination. Les récentes propositions fédérales prévoiraient cependant un rôle de ce genre. En cas de vacance à la Cour suprême, le ministre de la Justice demanderait aux ministres de la Justice et aux procureurs généraux compétents de lui soumettre, dans les 90 jours, une liste de cinq candidats. Le gouvernement fédéral nommerait alors un ou plusieurs juges «acceptables» à partir de ces listes.

Nous estimons que cette proposition présente un bon moyen de faire participer les provinces et les territoires au processus de nomination. Nous faisons remarquer que les deux ateliers de la Conférence sur la Cour suprême ont appuyé l'intervention des provinces dans le processus de nomination.

Nous croyons que, lorsqu'ils choisissent les cinq candidats, les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient s'efforcer de trouver des candidats représentatifs de la diversité de la province ou du territoire en cause. En même temps, dans la nomination des juges, le gouvernement fédéral devrait viser à rendre la Cour aussi représentative que possible de la composition régionale et sociale du Canada.

31. Il faudrait enchâsser dans la Constitution l'exigence d'origine législative de la présence de trois juges du Québec à la Cour suprême. Il faudrait aussi envisager l'enchâssement dans la Constitution de la convention aux termes de laquelle trois juges de la Cour viennent de l'Ontario, deux des provinces de l'Ouest et un des provinces de l'Atlantique. L'enchâssement doit, toutefois, prévoir la possibilité de sélectionner des juges venant des territoires.

32. Il faudrait modifier la Constitution pour stipuler qu'en cas de vacance à la Cour suprême du Canada, le ministre fédéral de la Justice doit demander aux ministres de la Justice ou aux procureurs généraux provinciaux ou territoriaux compétents de lui soumettre une liste de candidats. Lorsqu'une nomination est faite à la Cour, le gouvernement fédéral doit nommer une personne dont le nom a été soumis sur cette liste et qui est acceptable pour lui.

Le système électoral et le processus politique

La réforme du système électoral et politique n'a pas été étudiée en long et en large durant notre processus de consultation. Des réformes de ce genre ne sont que partiellement de nature constitutionnelle. Par exemple, la formule de représentation à la Chambre des communes se trouve aux articles 51, 51A et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais ni cette loi, ni la *Loi constitutionnelle de 1982* ne renferment de dispositions sur la question de la discipline de parti et du vote libre. Nous faisons remarquer que notre mandat, qui exige que nous présentions un rapport sur les intérêts et aspirations socio-économiques des Ontariens au sein de la Confédération, ainsi que sur «la forme de confédération» qui peut le mieux répondre à ces aspirations, ne fait pas de la réforme politique et électorale une question importante pour le Comité. Nous désirons signaler de même que le mandat d'un autre comité, le Comité permanent de l'Assemblée législative, l'habilite explicitement à procéder à un examen et à présenter un rapport sur le Règlement de l'Assemblée et les procédures de l'Assemblée et de ses comités [...]» (Règlement 104 (i)). Nous tenons toutefois à faire de brefs commentaires sur ce que nous avons entendu.

Sur la question d'une réforme de l'actuel système électoral fondé sur la majorité relative pour la Chambre des communes et les assemblées législatives provinciales, nous n'avons entendu exprimer aucun consensus. Certains témoins étaient en faveur d'un genre de représentation proportionnelle pour obtenir une meilleure corrélation entre les résultats de l'élection et les préférences des électeurs. Comme indiqué dans le rapport provisoire, on a estimé que, dans un système comportant au moins trois partis, il arrive souvent qu'un parti forme un

gouvernement majoritaire avec moins de 50 pour 100 des suffrages. Une proposition que nous avons reçue envisageait la représentation proportionnelle dans une perspective très différente. Elle soutenait qu'il devrait y avoir une garantie fondamentale de représentation proportionnelle d'hommes et de femmes de toute race et origine ethnique dans les assemblées législatives (ainsi que dans les cours, les tribunaux et la fonction publique). D'un autre côté, nous avons entendu exprimer un appui au système électoral actuel fondé sur la majorité relative. Par exemple, dans le rapport de l'atelier qui se penchait sur la question, on nous a dit qu'il n'y a aucun mouvement en faveur d'un système de représentation proportionnelle.

Au cours de nos audiences et de la Conférence, plusieurs témoins et délégués ont exprimé un véritable sentiment d'aliénation par rapport au processus politique et de manque de confiance dans ce processus. Un souci commun est la nécessité que les législateurs au palier fédéral et provincial soient plus sensibles aux besoins et davantage tenus de répondre de leurs actes. À cet égard, nous avons entendu de nombreuses propositions visant à relâcher la discipline de parti et à prévoir davantage de votes libres. Plusieurs témoins ont entériné expressément l'engagement du gouvernement fédéral d'accorder aux députés plus de votes libres et de réduire le champ d'application des votes de confiance. Il y a eu aussi un certain appui, mais en même temps beaucoup de division, sur le recours au référendum sur des questions importantes de politiques et sur le droit de rappel entre deux élections.

À la Conférence, les deux ateliers sont tombés d'accord sur la nécessité d'un meilleur équilibre entre la discipline de parti et le vote libre sur certains genres de questions. Nous acceptons cet objectif comme valable, mais, comme on l'a reconnu dans les ateliers, il existe des limites inhérentes à la notion de vote libre. Ces limites comprennent l'obligation des partis de rendre des comptes à l'électorat et la notion de gouvernement responsable en vertu de laquelle le gouvernement doit avoir la confiance de la majorité des membres de l'assemblée législative. Il faut également se souvenir que les électeurs s'attendent à ce que les législateurs fassent preuve de jugement lorsqu'ils prennent des décisions de politique. Cette attente signifie que, même s'il est raisonnable de s'attendre à ce que l'on considère les désirs d'une personne, celle-ci n'a pas le droit de s'attendre à ce qu'on suive toujours ses désirs.

Nous proposons que le Comité permanent de l'Assemblée législative procède à une étude détaillée de réformes possibles du système électoral et politique, attachant de l'importance à des objectifs comme la sensibilité aux besoins et l'obligation de rendre des comptes. Nous croyons aussi que les comités de l'Assemblée législative devraient, dans l'examen des grandes questions de politique, envisager notre processus de consultation comme un modèle possible. Ce modèle comporte de larges audiences publiques, non seulement à Toronto, mais dans toutes les parties de la province. Il comprend une conférence de délégués représentatifs de la diversité de la population ontarienne réunis pour se parler et écouter et faciliter la formation d'un consensus. Notre modèle comporte en outre des réunions dans d'autres provinces et dans les territoires où les questions ont une dimension nationale ou lorsque les expériences d'autres territoires de compétence ont une certaine pertinence pour l'Ontario.

Nous recommandons donc ce qui suit :

33. Conformément aux Règlements 104 (i) et 105 de l'Assemblée législative de l'Ontario, le Comité permanent de l'Assemblée législative devrait procéder à une étude détaillée de réformes possibles du système électoral et politique, attachant de l'importance à des objectifs comme la sensibilité aux besoins et l'obligation de rendre des comptes.

LE PROCESSUS DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

Tout au long de ce rapport, nous avons recommandé d'apporter diverses modifications substantielles à la Constitution. Mais comment apporter ces modifications? En général, comment devrait-on modifier la Constitution dans la présente ronde et à l'avenir?

Avant 1982, la Constitution ne comprenait aucune formule générale de modification et les modifications devaient être adoptées par le Parlement du Royaume-Uni. En 1982, le Canada a obtenu une procédure nationale de modification qui exige l'adoption de résolutions constitutionnelles par le Parlement et les assemblées législatives provinciales. Ce procédé est prescrit dans la *Loi constitutionnelle de 1982* et ne fait aucune mention de formes de participation du public comme des audiences, des assemblées constituantes ou des référendums.

La question du processus de modification de la Constitution a été soulevée à toutes les phases de nos délibérations. Au début de notre phase intermédiaire, le gouvernement de l'Ontario a publié son document de travail *Changement et renouveau : Invitation à parler d'un nouveau Canada* dans lequel il n'est fait aucune mention expresse de la question du processus. Comme nous l'avons entendu à une réunion, l'intention du gouvernement en omettant la question était d'encourager «la discussion et la répartition des priorités, des valeurs et des opinions sur les données fondamentales de la Constitution plutôt que sur ses particularités techniques». Cela viendrait plus tard. Des témoins, en février et mars, ont néanmoins désiré parler du processus de réforme et une section distincte a été consacrée à la question dans notre rapport provisoire.

Il y a peu de doute que la question d'un processus de modification pertinent ne soit fort complexe. Résultat : la plupart des observations du grand public se sont axées sur les principes plutôt que sur la formulation des méthodes détaillées. Il sera d'abord question du principe le plus généralement reconnu, à savoir la nécessité d'une authentique participation du public.

Élaboration des modifications constitutionnelles

Principe de la participation du public

Le mécontentement du public à l'égard du processus de modification actuel a été succinctement décrit comme suit dans un rapport d'atelier de la Conférence :

> [...] la population est largement mécontente du processus actuel de réforme constitutionnelle. Les gens ont le sentiment qu'ils sont tenus à l'écart du processus. L'exemple cité par la plupart des délégués est l'Accord du lac Meech. Le public n'a pas été consulté sur les termes de l'Accord au moment de sa rédaction, ni informé à son sujet lorsqu'il a été publié et a éprouvé du ressentiment à s'entendre dire que c'était une proposition «à prendre ou à laisser».
>
> [...] Les délégués reconnaissent que, tant que l'on ne concevra pas un processus constitutionnel qui comporte une véritable participation de la population, les Canadiens ordinaires n'auront pas le sentiment que la constitution leur appartient.

Un de nos objectifs dans ce chapitre est de répondre à la question «Comment les Canadiens peuvent-ils acquérir ce sentiment d'appartenance?» À titre de préliminaires, nous croyons que notre Comité a mis en oeuvre deux processus visant à aider les Canadiens à le faire, à savoir : (1) la tenue d'audiences publiques et (2) le parrainage d'une conférence sur les principes des modifications constitutionnelles, qui ont eu lieu *avant le dépôt d'un document législatif quelconque (sous forme de résolution constitutionnelle) au Parlement ou devant une assemblée législative provinciale*.

Nul doute que l'impact d'audiences publiques sera d'autant plus grand qu'elles auront lieu plus tôt au cours du processus de modification. Nous rappelons qu'il n'y a pas eu d'audiences publiques générales sur le projet d'accord signé au lac Meech en avril 1987. Elles ont eu lieu, au contraire, lorsque l'accord avait pris sa forme définitive de résolution constitutionnelle.

Lorsqu'elles ont lieu, les audiences publiques doivent être les plus ouvertes possible. Il faut faire tout ce que l'on peut pour que les femmes, les peuples autochtones, les minorités

linguistiques, les personnes handicapées, les minorités visibles et les groupes ethnoculturels puissent y participer de façon valable.

Le Comité croit également que les audiences publiques constituent un élément essentiel de tout processus d'agrément législatif. Elles devraient donc avoir lieu dans chaque province ou territoire dans lesquels les législateurs débattent de modifications constitutionnelles précises.

Nous recommandons donc ce qui suit :

34. Il faudrait modifier le Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario pour rendre obligatoire la tenue d'audiences publiques sur toute résolution constitutionnelle que le gouvernement de l'Ontario dépose devant l'Assemblée. De même, on devrait exiger un ensemble d'audiences avant toute proposition de modification constitutionnelle dont le gouvernement du Canada ou le gouvernement de l'Ontario prend l'initiative ou à laquelle le gouvernement du Canada ou celui de l'Ontario a donné son accord de principe.

35. L'Assemblée législative de l'Ontario devrait constituer un comité permanent de la Constitution, comme le recommandait le rapport de 1988 du Comité spécial sur la réforme constitutionnelle et le rapport de 1990 du Comité spécial des affaires constitutionnelles et intergouvernementales. Ce nouveau comité permanent procéderait aux audiences prescrites selon la Recommandation 34. Il serait également habilité à étudier les questions constitutionnelles sur lesquelles le gouvernement du Canada et celui de l'Ontario ont déjà exprimé une position.

Mise à part la méthode des audiences publiques plus réelles, quelles méthodes pourraient rehausser la confiance du public dans le processus de réforme? De nombreux témoins et délégués ont répondu en endossant la notion d'une assemblée constituante ou celle d'un référendum. Ces notions sont exposées ci-dessous.

Assemblée constituante

Le Comité a entendu exprimer des vues largement divergentes sur la notion d'assemblée constituante, que nous définissons comme un groupe de personnes sélectionnées pour représenter les intérêts de la population dans son ensemble, qui sont réunies pour examiner et élaborer des propositions constitutionnelles.

Un modèle exposé au Comité se compose de deux principales catégories de participants : les délégués des partis politiques au pouvoir et dans l'opposition et les délégués de groupes d'intérêts dont la Constitution actuelle touche directement les aspirations. Selon ce modèle, l'assemblée envisagerait des réformes de base au fédéralisme canadien, comme la répartition des pouvoirs, l'autonomie gouvernementale des autochtones et une dualité linguistique «renforcée». Elle déterminerait aussi un processus permanent de modification de la Constitution. Les conclusions de l'assemblée seraient ratifiées moyennant le processus actuel prescrit dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Selon un autre modèle, on devrait réunir une assemblée constituante composée de représentants expressément élus à cette fin. Selon l'une des variantes du modèle, on garantirait la représentation au sein de l'assemblée de «délégations égalitaires» représentant les femmes, les minorités francophones, les minorités visibles, les minorités raciales et ethniques, les personnes handicapées, les homosexuels des deux sexes et les économiquement défavorisés.

Des modèles comme ceux-là ont été conçus pour renforcer la participation du public au processus de réforme. Ils diffèrent dans les détails, mais tous cherchent à éviter la présentation d'un «fait accompli» constitutionnel de la part des premiers ministres.

Bien que ces modèles et d'autres aient bénéficié d'un appui devant le Comité, la notion d'assemblée constituante a soulevé un certain nombre de questions. Plusieurs délégués à la Conférence, par exemple, ont demandé comment seraient élus les membres de l'assemblée de façon qu'ils soient véritablement représentatifs de la société canadienne. Il y a aussi la question de savoir si l'assemblée créerait une proposition ou examinerait simplement une proposition avancée par des gouvernements ou quelque autre autorité. À cet égard, un rapport d'atelier exprimait l'inquiétude suivante :

> Si les délégués à ce genre d'assemblée sont effectivement chargés de formuler un programme constitutionnel, il faudra faire des compromis. Mais cela voudrait dire que les délégués devraient abandonner en tout ou en partie les promesses faites à ceux qui les ont élus à cette fin. C'est précisément l'élément du système politique actuel qui amène bien des gens à prétendre qu'il n'est pas réellement représentatif.

Une autre inquiétude que nous avons entendu exprimer était de savoir si le Parlement et les assemblées législatives seraient liés par les décisions de l'assemblée. La question était posée à la Conférence. «Cette autorité exécutoire de l'assemblée est-elle démocratique ou pratique?»

À la base des observations des témoins et des délégués sur la notion d'assemblée se trouve l'espèce d'équilibre que ces personnes estiment devoir exister entre, d'un côté, la consultation du public et, d'un autre côté, l'exercice du pouvoir par les législateurs élus. La nature de cet équilibre se retrouve aussi au coeur des observations sur les référendums.

Référendums

Par le terme de «référendum», nous entendons une consultation de la population sur une mesure déterminée. Une définition plus précise, celle du *Webster's Third New International Dictionary*, citée dans le rapport du Comité Beaudoin-Edwards est la suivante :

> Le principe ou la pratique de soumettre au vote de la population une mesure adoptée ou proposée par un organe législatif ou par initiative populaire.

Bien que la définition ne le précise pas, le référendum peut être consultatif ou obligatoire. S'il est consultatif, il joue un rôle dans la formulation ultime des modifications constitutionnelles. À titre d'exemple, le rapport du Comité Beaudoin-Edwards recommande l'adoption d'une loi permettant au gouvernement fédéral de tenir un référendum consultatif, «soit pour confirmer l'existence d'un consensus national, soit pour faciliter l'adoption des résolutions de modifications requises». Le référendum obligatoire, d'un autre côté, peut exiger qu'un organe législatif agisse d'une manière particulière. Il pourrait aussi servir de mécanisme de ratification par lequel la ratification des modifications serait faite par la population canadienne et non par le Parlement et les assemblées législatives. Une proposition exposée au Comité pour un référendum de ce genre prescrit la formule de ratification suivante : (1) appui majoritaire dans huit provinces; (2) appui de 60 pour 100 de tous les électeurs canadiens; et (3) appui d'au moins 40 pour 100 de la population dans chaque province.

Il n'y a certainement pas eu de consensus durant nos audiences et durant la Conférence sur la pertinence des référendums constitutionnels, qu'ils aient une portée nationale, provinciale

ou territoriale. Dans un atelier de la Conférence, par exemple, les délégués se sont répartis en trois groupes différents : un groupe n'était en faveur d'un référendum que pour sortir d'une impasse dans un comité ou entre gouvernements; un autre suggérait que l'on pourrait recourir périodiquement à un référendum pour ratifier ou légitimer les parties d'un programme constitutionnel qui auraient déjà été acceptées par un comité ou des gouvernements; et un délégué appuyait l'idée d'un référendum pour ratifier un programme complet élaboré entre gouvernements après une période de consultation du public.

Durant notre réunion en Colombie-Britannique, nous avons appris qu'en 1991 le Parti Crédit Social et le Nouveau Parti démocratique avaient appuyé l'adoption de la loi intitulée *Constitutional Amendment Approval Act*. Cette loi stipule qu'avant que le gouvernement dépose une résolution constitutionnelle devant l'assemblée législative, il doit procéder à un référendum sur la question.

L'autre loi référendaire qui nous a été présentée au cours des audiences est le projet de loi 150 du Québec, *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*. C'est la loi qui exige la tenue d'un référendum sur la souveraineté entre les 8 et 22 juin ou entre les 12 et 26 octobre de cette année. Selon les termes d'un témoin, cela rend le calendrier des modifications constitutionnelles «incroyablement urgent».

Nous avons examiné les arguments en faveur d'un référendum, notamment les suivants :

- On dit que le référendum est la procédure de modification la plus démocratique, car elle donne directement à la population un mot à dire sur les questions constitutionnelles. On nous a dit que, dans le cas d'un référendum obligatoire, il est la seule garantie que les désirs de la population seront respectés.
- Il produit le sentiment que la Constitution appartient à la population.
- Comme le référendum exige la participation directe du public, la population serait mieux renseignée.
- Il rend la population plus intéressée à participer au débat constitutionnel.

Nous avons aussi examiné certaines inquiétudes que soulève la notion de référendum, notamment les suivantes :

- Il risque d'affaiblir le gouvernement représentatif et le pouvoir des représentants élus. Les chefs politiques pourraient sembler abdiquer leurs responsabilités.

- Il demande une réponse du genre «tout ou rien» à des propositions parfois complexes. Ainsi, par exemple, les personnes en désaccord avec un seul élément d'une proposition pourraient se sentir forcées de la rejeter en bloc.

- Il peut accentuer les divisions et polariser le débat.

- La majorité risque d'écraser les voix des minorités.

Cette dernière inquiétude au sujet d'un abus éventuel des droits des minorités par la majorité a été exprimée dans les deux ateliers de la Conférence sur le processus. D'autres préoccupations des délégués visaient notamment la nature facultative d'un référendum consultatif, le coût de la tenue du référendum et le fait de savoir s'il y aurait une campagne suffisante d'éducation du public.

Sans faire de recommandations sur la pertinence d'un référendum ou d'une assemblée constituante, nous désirons affirmer qu'un processus de consultation peut assumer plusieurs formes. On ne doit pas considérer que le processus doit se réduire à un seul modèle donné. Il reste qu'il doit comporter des éléments d'accessibilité et d'équité.

Approbation des modifications constitutionnelles

Comme on l'a mentionné ci-dessus, la *Loi constitutionnelle de 1982* prescrit un modèle législatif pour la ratification des modifications constitutionnelles, à savoir que les assemblées législatives et le Parlement doivent adopter les modifications. Nous croyons que le modèle législatif fournit un équilibre pertinent entre la consultation et le leadership et devrait être conservé d'une certaine façon. Nous croyons aussi que, dans le cadre de l'élément de consultation, on devrait imposer des audiences publiques avant l'adoption d'une résolution constitutionnelle. Il est essentiel que les Canadiens aient l'occasion de se prononcer avant qu'une modification devienne une loi. Nous avons fait antérieurement une recommandation à cet effet.

Mise à part l'obligation de tenir des audiences publiques, quels changements devrait-on apporter au processus de ratification législative? Plus particulièrement, devrait-on modifier la formule dénommée 7/50 et la formule de l'unanimité?

Le rapport du comité Beaudoin-Edwards reconnaît qu'«étant donné la gamme de solutions possibles à la procédure de modification actuelle et l'éventail de considérations à étudier, la tâche qui consiste à évaluer des formules de modification est intimidante». De même, poursuit le rapport, «les procédures de modification fournissent un équilibre constitutionnel d'une importance centrale, l'équilibre entre la résistance au changement et la réceptivité au changement». Nonobstant la nature «intimidante» de l'exercice, dans la discussion qui suit, nous analysons brièvement les formules de modification législatives, conscients de la nécessité d'assurer cet équilibre constitutionnel. Étant donné qu'un très petit nombre d'observations ont porté sur ces formules, notre examen a une portée limitée. Il ne vise pas à être exhaustif.

Formule normale de modification

Comme le signalait le rapport provisoire, la *Loi constitutionnelle de 1982* prescrit plusieurs formules de modification. La formule dénommée 7/50 requiert le consentement du Parlement et d'au moins deux tiers des provinces (soit au moins sept provinces) ayant au moins 50 pour 100 de la population de toutes les provinces avant qu'une modification puisse devenir loi. Cette formule, appelée formule normale de modification, s'applique à toutes les modifications qui ne font pas expressément l'objet des autres formules de modification, plus certaines questions précisées comme la réforme du Sénat, la Cour suprême du Canada (sauf sa composition) et la création de provinces. Nous soulignons que les propositions fédérales appuient le transfert de ces questions désignées à la formule de l'unanimité (sauf l'accession des territoires au statut de provinces). Les provinces peuvent se soustraire à certaines modifications relevant de la formule 7/50 et, dans certaines circonstances, recevoir une compensation. Un délai de trois ans s'applique à l'adoption de ces modifications.

Les partisans de cette formule font valoir qu'elle reconnaît l'égalité des provinces. Aucune province ne dispose d'un veto sur une modification constitutionnelle et chaque province a la possibilité de se soustraire à certaines modifications. La formule requiert aussi une sorte

d'appui national pour l'adoption d'une modification, mais sans la rigidité de l'unanimité. Au moins une province de l'Ouest, et soit l'Ontario, soit le Québec, et une province de l'Atlantique doivent appuyer une modification pour que celle-ci soit adoptée.

Une critique adressée à cette formule est qu'elle permet qu'une modification ait lieu malgré l'opposition de trois provinces qui, théoriquement, peuvent représenter 49,9 pour 100 de la population. On a donc proposé un seuil plus élevé que 50 pour 100. Une autre critique est que cette formule ne reconnaît pas le caractère distinct du Québec.

Formule de l'unanimité

L'autre grande formule, celle de l'unanimité, exige le consentement du Parlement et de toutes les provinces pour une modification dans certains domaines comme : l'usage du français ou de l'anglais, la composition de la Cour suprême du Canada et les modifications des formules de modification elles-mêmes. Aucun délai n'est prescrit pour l'adoption de ces modifications.

Semblable à la formule 7/50, cette formule peut être envisagée comme reconnaissant l'égalité des provinces. Chaque province, quelle que soit sa taille, peut protéger ses intérêts sur des points fondamentaux. À un niveau plus particulier, le Québec a la garantie que l'on ne peut modifier les dispositions en matière de langue sans son consentement. L'unanimité crée aussi une pression en vue de l'obtention d'un consensus.

Mais avec quelle facilité peut-on parvenir à ce consensus? La principale objection adressée à l'unanimité est la lourdeur de la formule. N'importe quelle province peut bloquer une modification constitutionnelle, même si elle ne représente qu'une petite fraction de la population nationale.

Formule régionale (modèle Beaudoin-Edwards)

Le comité Beaudoin-Edwards a recommandé qu'en général on remplace la formule 7/50 et celle de l'unanimité par une nouvelle formule de veto parlementaire et régional. Les modifications constitutionnelles exigeraient le consentement du Parlement et de chacune des quatre régions du Canada définies comme suit :

- Au moins deux de ces provinces : le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard;
- L'Ontario;
- Le Québec;
- Au moins deux de ces provinces : l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan, représentant au moins 50 pour 100 de la population de cette région.

Selon le comité Beaudoin-Edwards, cette formule parvient à un équilibre entre l'égalité de la province et celle de la personne. (Cette dernière égalité renvoie au poids constitutionnel des personnes.) En outre, le comité estimait que la formule parvient à un meilleur équilibre entre la résistance au changement et la réceptivité au changement que ce n'est actuellement le cas, même si l'unanimité reste exigée pour certaines questions essentielles. Le caractère distinct du Québec est reconnu sous forme d'un veto pour la province.

Une critique qu'on pourrait adresser à la proposition est son incompatibilité avec le principe de l'égalité des provinces, selon la façon dont on définit le principe. L'Ontario et le Québec disposent chacun d'un veto alors que les autres provinces doivent agir de concert pour bloquer une modification. Le comité Beaudoin-Edwards définit cependant le principe de l'égalité des provinces de façon à permettre des écarts entre les provinces quant à leurs rôles et pouvoirs précis, en fonction de leurs besoins particuliers et de l'objectif de favoriser l'égalité globale.

La seule représentante de la Colombie-Britannique siégeant au comité a adressé une autre critique à la proposition. Dans un addenda au rapport, elle a fait valoir que la Colombie-Britannique a des intérêts distincts de ceux de la région des Prairies. Elle sollicitait l'acceptation d'une cinquième région, constituée par la Colombie-Britannique.

Un témoin du Manitoba s'est vivement opposé à la notion d'un Canada des régions comme base d'une formule de modification. Il estimait que cela dénotait une «insouciance arrogante et ignorante» à l'égard des différences énormes qui existent au sein des prétendues régions.

Un groupe a endossé une formule de type régional, semblable à celle de Beaudoin-Edwards (la différence étant que les deux provinces de l'Atlantique devraient représenter au moins

50 pour 100 de la population de la région) pour la plupart des modifications, notamment celles qui visent à protéger et à promouvoir des valeurs fondamentales. Le groupe estimait toutefois que les modifications qui réduiraient cette protection exigeraient un consentement unanime. Il énonçait certaines de ces valeurs fondamentales, notamment l'égalité des sexes, les droits autochtones, les droits linguistiques et le multiculturalisme.

Évaluation

Notre évaluation des formules de modification nous a amenés à conclure qu'il n'y a pas de formule idéale qui recueillerait l'unanimité dans le pays; au contraire, le but doit être d'en arriver à un compromis effectif. Nous croyons que la formule Beaudoin-Edwards permet de mieux atteindre ce compromis pour les raisons suivantes :

- Elle établit l'équilibre qui convient entre le besoin de stabilité et le besoin de changement. Comme indiqué dans le rapport de ce comité, la formule évite, dans une large mesure, la combinaison de trop de protection (unanimité) et de trop peu de protection (7/50);

- Elle tient suffisamment compte des différences de population entre les provinces, c'est-à-dire, du poids constitutionnel des personnes;

- Elle reconnaît clairement la nécessité d'une sorte d'appui national à la ratification des modifications;

- Elle n'est pas incompatible avec la doctrine de l'égalité des provinces. Cette doctrine n'empêche pas les écarts dans les rôles ou les pouvoirs des provinces, en fonction des besoins particuliers de la population d'une province donnée. La formule Beaudoin-Edwards reconnaît des besoins particuliers, par exemple, en se souciant du caractère distinct du Québec traduit sous la forme d'un veto, ou en ne marginalisant pas l'Île-du-Prince-Édouard simplement parce qu'elle est la plus petite province du Canada. L'absence d'un minimum de 50 pour 100 de la population dans le cas des provinces de l'Atlantique signifie que l'Île-du-Prince-Édouard n'est pas tenue de se joindre à au moins deux autres provinces pour obtenir l'approbation de sa position par la région de l'Atlantique.

En second lieu, nous convenons avec le comité Beaudoin-Edwards que le délai maximal imparti pour la ratification de modifications constitutionnelles proposées devrait être réduit à deux ans. Si nos autres recommandations sur le processus de réforme sont appliquées, comme celle qui vise des audiences publiques précoces, il ne serait ni pertinent ni nécessaire de prévoir trois années pour la ratification. Nous avions envisagé la possibilité d'un délai

d'un an, mais nous estimons qu'il faut plus de temps, compte tenu, en particulier, du temps qu'il faut pour qu'un projet de loi finisse par être adopté par une assemblée législative. Il faut également prévoir un temps suffisant pour qu'un compromis surgisse.

Nous sommes arrivés à la conclusion que cette nouvelle formule ne devrait pas s'appliquer à l'accession des territoires au statut de provinces. Durant nos réunions dans les territoires, nous avons eu la forte impression qu'il fallait revenir à la formule antérieure à 1982 selon laquelle la décision formelle en matière de création de provinces relevait uniquement de la population du territoire ou de la région en cause et du gouvernement fédéral. Nous convenons qu'il faut adopter à nouveau cette formule. Les provinces devraient être consultées, mais elles ne devraient pas avoir le dernier mot sur le statut constitutionnel des territoires.

Une autre exception à la formule générale devrait s'appliquer aux modifications constitutionnelles touchant directement les peuples autochtones. Comme l'ont recommandé les témoins autochtones, ces modifications ne devraient exiger que le consentement des peuples autochtones.

Nous recommandons donc ce qui suit :

36. ***En général, il faudrait remplacer les formules de modifications renfermées dans les articles 38, 41 et 42 de la <u>Loi constitutionnelle de 1982</u> (la formule 7/50 et celle de l'unanimité) par la stipulation que les modifications constitutionnelles doivent recevoir le consentement du Parlement et de chacune des quatre régions du Canada définies comme suit :***

- ***Au moins deux de ces provinces : le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard;***
- ***L'Ontario;***
- ***Le Québec;***
- ***Au moins deux de ces provinces : l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan, représentant au moins 50 pour 100 de la population de cette région.***

37. *Le délai maximal imparti pour la ratification de modifications constitutionnelles proposées devrait être de deux ans à compter du jour où la proposition est ratifiée, soit par le Parlement, soit par une assemblée législative.*

38. *La création de provinces devrait exiger uniquement le consentement du Parlement et de l'assemblée législative du territoire en cause.*

39. *Toute modification constitutionnelle touchant directement les peuples autochtones devrait exiger leur consentement.*

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. *Il serait souhaitable d'élaborer une clause Canada et de la placer dans le préambule de la Constitution.*

2. *Il y aurait lieu que la clause Canada traite des valeurs du Canada :*

   - *La participation démocratique de tous les Canadiens quels que soient leur race, leur sexe, leur religion, leur culture ou leur capacité physique ou mentale et la préoccupation du bien-être de tous les Canadiens.*

   - *Le respect de la diversité des personnes, des groupes et des communautés, le respect de la responsabilité particulière de la province du Québec de préserver et de promouvoir sa société distincte et le respect de la contribution des populations provenant d'un grand nombre de cultures et de territoires à l'histoire du Canada.*

   - *L'importance des Premières Nations et leur longue gestion de cette terre.*

   - *Nos traditions historiques d'une démocratie parlementaire britannique stable, d'une dualité linguistique et de la reconnaissance et de la protection des minorités culturelles et linguistiques.*

   - *La terre elle-même et le respect de l'environnement naturel.*

3. *Il serait souhaitable de modifier la clause dérogatoire (art. 33) afin que toute déclaration invoquant l'article 33 cesse d'avoir effet après trois ans.*

4. *Il serait souhaitable qu'un examen de la Charte des droits et libertés soit effectué afin de découvrir les façons de l'améliorer. Nous considérons qu'il y aurait lieu d'examiner tous les aspects de la Charte, mais nous recommandons en particulier l'examen des points suivants :*

   Accessibilité

   - *Existe-t-il des méthodes pour rendre l'application de la Charte plus accessible?*

Droits à l'égalité

- *Serait-il souhaitable que la Charte stipule que la meilleure façon d'intégrer les personnes handicapées est de les faire participer plus activement à la vie sociale, politique et économique, en éliminant les obstacles auxquels ils se heurtent?*

- *Serait-il souhaitable de modifier l'article 15 pour préciser que l'identité sexuelle et la langue sont des motifs interdits de discrimination?*

- *Serait-il souhaitable de modifier l'article 27 pour préciser qu'il comprend le patrimoine multiracial des Canadiens au même titre que le patrimoine multiculturel?*

Exécution de la Charte

- *Serait-il souhaitable de modifier l'article 24 pour préciser les mesures correctives que peuvent prendre les tribunaux dans le cas de conditions jugées discriminatoires ou de causes de désavantage?*

Droits linguistiques

- *Les termes dans lesquels on propose de reconnaître la dualité linguistique du Canada sont-ils suffisants?*

- *Est-il possible d'interpréter les dispositions constitutionnelles visant le français et l'anglais pour inclure les langages gestuels des malentendants?*

- *Serait-il souhaitable d'étendre le droit à l'assistance d'un interprète dans toutes les procédures juridiques garanti à l'article 14?*

Droits à la propriété

- *Serait-il souhaitable d'inclure à l'article 7 un droit à la jouissance de la propriété?*

5. *Il serait souhaitable que les gouvernements étudient périodiquement diverses options pour éliminer les obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées.*

6. *Il serait souhaitable que toutes les parties reconnaissent que l'accès aux ressources et aux terres fait partie intégrante de l'autonomie gouvernementale autochtone.*

7. *Il serait souhaitable de confirmer la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral vis-à-vis des peuples autochtones. Dans le cadre de cette responsabilité, nous recommandons de réviser la Loi sur les Indiens, qui a été négociée avec les peuples autochtones du Canada.*

8. *Il serait souhaitable de reconnaître les organismes représentant les autochtones comme participants à part entière au processus constitutionnel et de laisser aux autochtones le soin de choisir leurs représentants.*

9. *Nous entérinons le «processus parallèle» de négociations constitutionnelles sur les questions autochtones, qui comprend une concertation officielle avec les peuples autochtones en milieu urbain, les femmes, les enfants et les Anciens.*

10. *Nous sommes d'accord avec la proposition du gouvernement fédéral qu'il serait souhaitable d'inclure dans la Constitution un processus constitutionnel pour traiter des questions autochtones et pour suivre d'autres questions importantes dans ce domaine.*

11. *Nous sommes également d'accord qu'il serait souhaitable de reconnaître dans la clause Canada l'importance des peuples autochtones à l'identité et à l'épanouissement du Canada. (Se reporter également au chapitre intitulé Les caractéristiques et valeurs fondamentales du Canada.)*

12. *Il y aurait lieu que le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale soit reconnu et enchâssé dans la Constitution sans délai.*

13. *Lorsque les peuples autochtones auront élaboré une définition d'autonomie gouvernementale, il y aurait lieu que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent avec les autochtones pour créer un processus, notamment un mécanisme de règlement de conflits, pour faire respecter ce droit. Ce processus pourrait être inscrit dans la Constitution.*

14. *Pendant la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale, il serait souhaitable que tous les autochtones bénéficient des mêmes droits ordinaires que ceux garantis par la Charte aux autres Canadiens.*

15. *Il serait souhaitable que la clause de société distincte proposée par le gouvernement fédéral (dans le nouvel article 25.1) soit considérée comme une base valable pour poursuivre le débat.*

16. *Afin de reconnaître et de confirmer le caractère distinct du Québec et son rôle particulier au Canada,*

    - *Il serait souhaitable de faire mention du caractère distinct du Québec dans la clause Canada qui est proposée;*

    - *Il serait souhaitable d'inclure une clause de société distincte dans la Charte des droits et libertés.*

17. *Il serait souhaitable que l'on entreprenne un examen de la répartition actuelle des pouvoirs poursuivant les objectifs suivants :*

- *Identifier des zones de chevauchement et de dédoublement dans l'administration des pouvoirs. Cette partie de l'examen servira également à repérer les lacunes ou les zones dans lesquelles on ne sait pas exactement qui détient l'autorité.*

- *Identifier les domaines d'autorité dans lesquels un palier de gouvernement différent pourrait administrer un pouvoir avec plus d'efficacité. Tout transfert de pouvoirs en réponse aux besoins provinciaux ou régionaux doit s'accompagner de ressources budgétaires suffisantes.*

18. *Il serait souhaitable de redistribuer les pouvoirs avec souplesse de façon à tenir compte des objectifs importants consistant à assurer un traitement équitable à toutes les provinces, à satisfaire les besoins du Québec de préserver et de promouvoir sa société distincte et à maintenir un rôle pour un gouvernement fédéral fort.*

19. *Il serait souhaitable d'étudier plus profondément des mécanismes précis visant à attribuer de nouveau des pouvoirs avec souplesse. Ces mécanismes comprendraient : la délégation de pouvoirs législatifs, la déclaration de certains pouvoirs concurrents avec prédominance provinciale ou fédérale, l'enchâssement de certaines ententes bilatérales entre gouvernements dans la Constitution et le recours au retrait des programmes nationaux à frais partagés.*

20. *Il serait souhaitable que le gouvernement fédéral exerce son pouvoir fédéral de dépenser dans le cadre suivant :*

- *Le gouvernement fédéral ne doit entreprendre aucun nouveau programme à frais partagés ni transfert conditionnel visant l'ensemble du Canada dans des secteurs de compétence provinciale exclusive sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population.*

- *Si une province opte de ne pas participer mais établit son propre programme conforme aux objectifs du nouveau programme, elle doit recevoir une compensation juste.*

- *Cette proposition devrait être enchâssée dans la Constitution.*

21. *Il serait souhaitable que la notion de charte sociale soit enchassée dans une version élargie de l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 selon les paramètres suivants :*

- *Elle doit s'appuyer sur les principes visés à l'article 36 et garantir des normes nationales et un accès équitable dans le cas de programmes touchant, mais sans s'y limiter, à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale et à l'environnement.*

- *Son objet est de garantir le maintien et le perfectionnement permanent de notre tradition de normes nationales en matière de programmes sociaux.*

- *Un comité permanent mixte de la Chambre haute et de la Chambre des communes sera chargé de la surveillance de l'application des principes visés dans une version élargie de l'article 36. Ce comité aurait le mandat d'examiner les lois ou ententes proposées ou les modifications proposées aux ententes existantes. Il pourrait aussi procéder à des examens systématiques de l'observation des principes de la charte sociale par les gouvernements.*

- *Le respect d'une version élargie de l'article 36 reposera d'abord sur la pression morale et politique qui résulterait de l'examen public des politiques gouvernementales que ce processus comporterait. Toutefois, il y a lieu d'explorer davantage des options relatives à la mise en oeuvre et à l'application de cette version élargie de l'article 36. Il n'est pas souhaitable que les dispositions d'un tel article soient applicables par voie judiciaire.*

22. *Nous appuyons, en principe, les efforts visant à réduire les barrières commerciales et autres barrières économiques à l'intérieur du Canada.*

23. *Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario, de concert avec d'autres provinces et avec le gouvernement fédéral, étudie davantage les particularités des propositions fédérales concernant l'union économique, en cherchant à éclaircir, négocier et mettre en oeuvre certaines de ces mesures par des moyens autres que constitutionnels.*

24. *Le Sénat devrait être remplacé par une nouvelle deuxième chambre du Parlement dont le mandat comporterait la représentation réelle des intérêts provinciaux et territoriaux dans la prise de décision nationale.*

25. *La Chambre des communes doit demeurer la seule chambre du Parlement dotée d'un vote de confiance. Le renversement d'un projet de loi dans la deuxième chambre ne devrait pas entraîner la démission du gouvernement.*

26. *La deuxième chambre doit être un organisme élu. Ses membres pourraient être élus, soit a) directement dans une élection distincte qui se tiendrait de concert avec une élection provinciale ou territoriale, soit b) indirectement, selon un système de représentation proportionnelle fondée sur les résultats d'une élection provinciale ou territoriale. Ce dernier modèle se déroulerait comme suit :*

    - *Les électeurs continueraient de déposer leurs suffrages dans les élections provinciales et territoriales comme c'est le cas à l'heure actuelle.*

    - *Les sièges à la deuxième chambre seraient attribués en fonction des suffrages exprimés dans la province ou le territoire en faveur des parties en lice. Ainsi, le parti qui aurait recueilli 30 pour 100 des suffrages aurait droit à 30 pour 100 des sièges de la province ou du territoire dans la deuxième chambre.*

- *Les partis choisiraient alors les personnes appelées à occuper ces sièges. Une façon de procéder pourrait consister à demander à chaque parti de préparer une liste de candidats à la deuxième chambre et de la porter à la connaissance du public avant l'élection. Si les résultats de l'élection donnent droit à trois sièges (par exemple, 30 pour 100 de soutien à un parti donné dans une province ayant droit à 10 sièges), on choisirait les trois premiers noms de la liste du parti.*

27. *Les candidats ne devraient pas être tenus de satisfaire à des conditions en matière de possession de biens.*

28. *La répartition des sièges des provinces et territoires à la deuxième chambre devrait être rendue plus équitable que ce n'est actuellement le cas au Sénat. La notion d'une représentation équitable pourrait même s'étendre à une représentation provinciale égale si nos recommandations sur les pouvoirs de la deuxième chambre étaient adoptées.*

29. *Tous les projets de loi adoptés par la Chambre des communes devraient être déposés dans la deuxième chambre et assujettis, soit à un veto absolu, soit à un veto suspensif, comme suit :*

    - *Dans le cas de projets de loi présentant des programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive, le droit de veto serait absolu. Toutefois, si l'on applique la recommandation n° 20 à ces programmes, il n'est pas nécessaire d'octroyer ce droit de veto.*

    - *Dans le cas de tous les autres projets de loi, la deuxième chambre devrait disposer d'un veto suspensif. Si cette chambre a) n'approuvait pas un projet de loi ou b) l'approuvait moyennant des amendements, le projet de loi serait renvoyé à la Chambre des communes pour un débat supplémentaire et une autre lecture. La Chambre des communes pourrait choisir d'adopter ou de rejeter tout amendement proposé par la deuxième chambre. Ce veto s'exercerait de concert avec les modifications possibles à la répartition des pouvoirs énoncées dans les recommandations nos 17 à 19, et sa durée varierait selon la nature du projet de loi en question.*

30. *On pourrait créer un comité mixte permanent de la deuxième chambre et de la Chambre des communes chargé de surveiller attentivement le respect de nos normes nationales selon l'article 36 renforcé de la Loi constitutionnelle de 1982. Le Comité mixte pourrait avoir le pouvoir de recommander des mesures correctives aux deux paliers de gouvernement. Il faut procéder à une étude plus approfondie pour déterminer si le mandat de ce comité mixte doit s'étendre à d'autres questions fédérales-provinciales.*

31. *Il faudrait enchâsser dans la Constitution l'exigence d'origine législative de la présence de trois juges du Québec à la Cour suprême. Il faudrait aussi envisager l'enchâssement dans la Constitution de la convention aux termes de laquelle trois juges de la Cour viennent de l'Ontario, deux des provinces de l'Ouest et un des*

provinces de l'Atlantique. L'enchâssement doit, toutefois, prévoir la possibilité de sélectionner des juges venant des territoires.

32. *Il faudrait modifier la Constitution pour stipuler qu'en cas de vacance à la Cour suprême du Canada, le ministre fédéral de la Justice doit demander aux ministres de la Justice ou aux procureurs généraux provinciaux ou territoriaux compétents de lui soumettre une liste de candidats. Lorsqu'une nomination est faite à la Cour, le gouvernement fédéral doit nommer une personne dont le nom a été soumis sur cette liste et qui est acceptable pour lui.*

33. *Conformément aux Règlements 104 (i) et 105 de l'Assemblée législative de l'Ontario, le Comité permanent de l'Assemblée législative devrait procéder à une étude détaillée de réformes possibles du système électoral et politique, attachant de l'importance à des objectifs comme la sensibilité aux besoins et l'obligation de rendre des comptes.*

34. *Il faudrait modifier le Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario pour rendre obligatoire la tenue d'audiences publiques sur toute résolution constitutionnelle que le gouvernement de l'Ontario dépose devant l'Assemblée. De même, on devrait exiger un ensemble d'audiences avant toute proposition de modification constitutionnelle dont le gouvernement du Canada ou le gouvernement de l'Ontario prend l'initiative ou à laquelle le gouvernement du Canada ou celui de l'Ontario a donné son accord de principe.*

35. *L'Assemblée législative de l'Ontario devrait constituer un comité permanent de la Constitution, comme le recommandait le rapport de 1988 du Comité spécial sur la réforme constitutionnelle et le rapport de 1990 du Comité spécial des affaires constitutionnelles et intergouvernementales. Ce nouveau comité permanent procéderait aux audiences prescrites selon la Recommandation 34. Il serait également habilité à étudier les questions constitutionnelles sur lesquelles le gouvernement du Canada et celui de l'Ontario ont déjà exprimé une position.*

36. *En général, il faudrait remplacer les formules de modifications renfermées dans les articles 38, 41 et 42 de la Loi constitutionnelle de 1982 (la formule 7/50 et celle de l'unanimité) par la stipulation que les modifications constitutionnelles doivent recevoir le consentement du Parlement et de chacune des quatre régions du Canada définies comme suit :*

- *Au moins deux de ces provinces : le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard;*
- *L'Ontario;*
- *Le Québec;*
- *Au moins deux de ces provinces : l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan, représentant au moins 50 pour 100 de la population de cette région.*

37. Le délai maximal imparti pour la ratification de modifications constitutionnelles proposées devrait être de deux ans à compter du jour où la proposition est ratifiée, soit par le Parlement, soit par une assemblée législative.

38. La création de provinces devrait exiger uniquement le consentement du Parlement et de l'assemblée législative du territoire en cause.

39. Toute modification constitutionnelle touchant directement les peuples autochtones devrait exiger leur consentement.

CA2ON
XD.122
1990
A01
c.2

Ontario

SESSIONAL PAPER NO 271
TABLED: FEB 5 1992
FOR CLERK ASSISTANT

FINAL REPORT

SELECT COMMITTEE ON ONTARIO IN CONFEDERATION

FEBRUARY 1992

1st Session, 35th Parliament
40 Elizabeth II